

La Política Pública *De Cero a siempre*: Análisis y Evaluación de la Gestión en Bogotá

2016 - 2018

Emiliano Castiblanco García

Luz Stella Amaya Navarro

Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas – ECJP

Bogotá D.C. Octubre de 2020

La Política Pública *De Cero a siempre*: Análisis y Evaluación de la Gestión en Bogotá

2016 - 2018

Emiliano Castiblanco García

Luz Stella Amaya Navarro

Trabajo de grado en modalidad de monografía

TUTOR

Jonathan Alfonso Parra Forero

Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas – ECJP

Bogotá D.C. Octubre de 2020

**Dedicatoria**

Dedicamos esta monografía a nuestros hijos y familia, a quienes hemos sacrificado con tiempo valioso que hoy sabemos que se estará recompensado con unos padres mejores formados profesionalmente, quienes siempre harán lo necesario para garantizarles un mejor futuro. A nuestros compañeros de trabajo, quienes fueron un gran apoyo emocional durante el tiempo en que escribimos esta monografía.

## **Agradecimientos**

A la Secretaría Distrital de Integración Social y la Subdirección de primera infancia, quien facilitó el desarrollo de esta investigación. A nuestro tutor, por estar atento a cada minucia. Sin él esta labor de filigrana no hubiese sido posible.

## Resumen

La presente monografía evalúa la política pública de atención integral a la primera infancia en la Ciudad de Bogotá, entre los años 2016 al 2018. Analiza la Ley 1804 de 2016 y la contrasta con el Plan de Desarrollo de Bogotá 2016 - 2018 para determinar su cumplimiento. A partir de un análisis minucioso a la Ley 1804 de 2006 y a los informes de gestión entregados por la Secretaría de planeación entre los años de esta investigación y, posteriormente, evaluar a partir de tres criterios, a saber, integralidad intersectorial, seguimiento diferencial y elementos constitutivos a la luz de los informes de gestión anual, para luego establecer fortalezas y debilidades de la gestión de la Política *De Cero a siempre* en Bogotá.

Palabras Clave: Ley 1804 de 2016, primera infancia, integralidad intersectorial, seguimiento diferencial, evaluación, gestión pública.

### **Abstrac**

This monograph evaluates the public policy of integral attention to early childhood in the city of Bogotá, between the years 2016 and 2018. It analyzes Law 1804 of 2006 and contrasts it with the Bogotá Development Plan 2016 - 2020 to determine its compliance. Three criteria are presented to extend the evaluation. The criteria are Intersectorial Integrity, Differential Follow-up and Constituent Elements in light of the annual management reports. Based on the criteria, strengths and weaknesses of the management of the *De Cero a siempre* Policy in Bogotá are established.

*Keywords:* Law 1804 of 2016, early childhood, intersectoral integrality, differential monitoring, evaluation, public management.

## Tabla de contenido

<b>Introducción .....</b>	<b>11</b>
<b>Planteamiento Del Problema.....</b>	<b>14</b>
<b>Justificación.....</b>	<b>17</b>
<b>Objetivos .....</b>	<b>19</b>
<b>Objetivo general.....</b>	<b>19</b>
Realizar un análisis sobre la implementación de la política de atención integral a la primera infancia <i>De Cero a siempre</i> en la ciudad de Bogotá en el periodo 2016-2018 .....	19
<b>Objetivos específicos.....</b>	<b>19</b>
<b>Marco Histórico .....</b>	<b>20</b>
<b>La infancia y el desarrollo social: conceptos de una política pública en la primera infancia...20</b>	
<i>La niñez, entre el juego, la familia y el Estado: conceptos de transformación social. ....</i>	<i>20</i>
<i>La construcción de la política pública: historicidad del reconocimiento del niño como sujeto</i> 23	
<b>Marco Conceptual .....</b>	<b>33</b>
<b>La Estrategia De Cero a siempre: Resultado De Una Construcción Histórica.....33</b>	
<b>La política De Cero a siempre: análisis del marco legal de la política. Ley 1804 de 2016.....36</b>	
<b>Título I. Base conceptual.....</b>	<b>36</b>
<b>Título II. Gestión intersectorial, fases y líneas de acción .....</b>	<b>40</b>
<b>Título III. Competencias y funciones institucionales .....</b>	<b>42</b>
<b>Título IV. Seguimiento y veeduría .....</b>	<b>44</b>
<b>La política De Cero a siempre: la infancia como sujeto.....44</b>	
<i>¿Qué es? .....</i>	<i>45</i>
<i>¿A quién se dirige? .....</i>	<i>45</i>
<i>¿Por qué la primera Infancia? .....</i>	<i>45</i>
<i>¿Por qué es integral? .....</i>	<i>46</i>
<b>La política De Cero a siempre en Bogotá: ámbito Distrital de la Política Pública de Infancia y Adolescencia .....</b>	<b>47</b>
<i>Consideraciones generales de la Política Pública .....</i>	<i>48</i>
<i>Diagnóstico: focalización de la atención prioritaria en la estrategia. ....</i>	<i>49</i>
<i>Estrategias Para La Implementación De La Política De Cero a siempre .....</i>	<i>50</i>
<b>Marco Teórico .....</b>	<b>54</b>

<b>Planteamiento De Los Criterios De Revisión Para La Evaluación De Los Informes De Gestión De La Política Pública De Cero a siempre en Bogotá .....</b>	<b>54</b>
<i>Integralidad Intersectorial.....</i>	<i>54</i>
<i>Seguimiento Diferencial.....</i>	<i>55</i>
<i>Elementos constitutivos a la luz de los informes de gestión anual .....</i>	<i>56</i>
<b>Informe de la gestión: La infancia en Bogotá, en el marco del Plan de desarrollo 2016 – 2020 .....</b>	<b>57</b>
<i>Análisis Del Informe De Gestión Año 2016.....</i>	<i>59</i>
<i>Análisis Del Informe De Gestión Año 2017.....</i>	<i>65</i>
<i>Análisis Del Informe De Gestión Año 2018.....</i>	<i>68</i>
<i>Contraste de los indicadores y el porcentaje alcanzado .....</i>	<i>69</i>
<b>Evaluación Gestión De La Política Pública De Cero a siempre En Bogotá.....</b>	<b>71</b>
<i>Evaluación elementos constitutivos a la luz de los informes de gestión anual .....</i>	<i>71</i>
<i>Evaluación a partir del criterio Integralidad Intersectorial .....</i>	<i>75</i>
<i>Evaluación a partir del criterio Seguimiento Diferencial.....</i>	<i>77</i>
<b>Conclusiones: Fortalezas Y debilidades en la implementación de la Política Pública en Bogotá, en los años 2016-2018.....</b>	<b>79</b>
<b>Referencias Bibliográficas .....</b>	<b>82</b>



### **Lista de tablas**

Tabla 1. Antecedentes de políticas públicas a favor de la primera infancia.....	25
Tabla 2. Indicadores de la gestión 2016.....	62
Tabla 3. Indicadores de la gestión 2017.....	69
Tabla 4. Indicadores de la gestión 2016.....	71

### Lista de Figuras

Figura 1. Metas estratégicas. Primer pilar: Igualdad de vida. ....54

Figura 2. Gestión de la Política Pública *De Cero a siempre* 2016-2018 en Bogotá  
.....73

## Introducción

Una de las mayores apuestas de Colombia en los últimos años ha sido el de ampliar el acceso a la educación de la primera infancia y mejorar la calidad en la atención a los niños y niñas menores de cinco años (Semana, 2019). Para ello, la política pública de infancia y adolescencia *De Cero a siempre* buscó brindar atención integral para el goce efectivo de los derechos de niños y niñas, determinando estos como impostergables, y entregando la responsabilidad compartida sobre ello al Estado, la sociedad y la familia (Santos, J. M. 2011)

Esto se debe a que la calidad de la educación ocupa actualmente un lugar determinante en las agendas educativas a nivel global, ya que, como un derecho, los gobiernos y la sociedad civil deben participar activamente en la creación de nuevos paradigmas y políticas educativas integrales (UNESCO, 2015. p. 2)

Ante tal panorama en Colombia, el gobierno de Juan Manuel Santos reafirmó la educación como la herramienta más efectiva para reducir la inequidad en el país. Haciendo del asunto de la infancia foco de las políticas educativas en el período de tiempo de su mandato (2010 - 2018)<sup>1</sup>. Así, la atención integral y total a la primera infancia es entendida como el primer paso hacia la igualdad de condiciones, para garantizar una salud integral de niños y niñas en el presente, pero también, para la mejora de un país, en tanto “trae –y está comprobado– unos grandes beneficios en materia de educación, de generación de ingresos, de productividad, inclusive, de reducción del crimen, entre otros muchos beneficios” (Santos, J. M., 25 de junio de 2011)

La apuesta al futuro coloca en las manos de la infancia el cambio. Es al cuidado de ella a quien le atribuye un futuro sin brechas sociales, menos equitativas, más solidaria,

---

<sup>1</sup>Aunque el programa *De Cero a siempre* inicia en el 2011, solo se establece hasta el 2016 como una política de Estado. Para efectos de este documento, se analizará el impacto de esta política en el periodo comprendido entre el 2016 y 2018, que corresponden a los años desde la oficialidad del programa hasta el fin del mandato del presidente de turno Juan Manuel Santos (Santos, J. M., 25 de junio de 2018)

menos pobre (Atención Integral. s.f. p. 11). Por ello, la necesidad de que estos planes funcionen y sean reflejo en la práctica de aquello que como Ley sancionan.

Surgen de aquí grandes preguntas que serán trascendentales en el desarrollo de esta monografía. Aún más si contemplamos que en tiempo de ejecución del programa ya han pasado 8 años, lo que significa niños que tienen hoy entre 8 y 16 años. Por lo cual, se supone adolescentes más sanos y felices. En este panorama surge preguntarse: ¿cuáles son los criterios que evalúan la gestión que se ha desarrollado a lo largo de la implementación del programa *De Cero a siempre*? ¿Cómo se ha avanzado en el cuidado de la infancia en Colombia? y, sobre todo, ¿cómo determinar el impacto real de la estrategia en los niños y niñas? Estas preguntas están implícitas en nuestra investigación, veladas por nuestros objetivos; sin embargo, son horizonte para pensar de la mano de la gestión de ésta estrategia nuestro presente.

Ahora bien, para aproximarse a una respuesta satisfactoria, se ha delimitado este trabajo al despliegue de la estrategia *De Cero a siempre* en Bogotá, D.C. ya que, como referente nacional en su implementación, arrojará un resultado que permitirá entrever la situación en otras regiones del país.

Sin desconocer los elementos diferenciales entre una región y otra, sus características determinantes y sus necesidades, creemos que los criterios para evaluar una gestión, en tanto la política estatal es la misma, pueden arrojar interpretaciones significativas para realizar una evaluación mucho más compleja, en toda Colombia.

Para lograr este propósito se sugiere una ruta que, metodológicamente, se espera sirva de camino para establecer cuáles han sido las fortalezas y debilidades de la política *De Cero a siempre*. Esta ruta parte de un acercamiento a las políticas sobre infancia a nivel nacional y distrital, para luego, realizar un análisis del concepto de infancia, como eje central, y a partir

de los elementos que le constituyen determinar los criterios que la estrategia espera atender. Para posteriormente, comparar y contrastar estos elementos con los criterios evaluados por el distrito. Se espera que el análisis y las interpretaciones a estas permitan comprender el panorama de la gestión de la política a nivel distrital y arroje luces sobre las posibles mejoras a nivel local como nacional.

## **Planteamiento Del Problema**

En Colombia, en la década de los sesenta, las familias sufren una serie de transformaciones significativas y entre estas el lugar del niño y niña juega un papel fundamental. La configuración de una idea de familia moderna presenta una serie de cambios que visibiliza al niño dentro del diálogo en la mesa, en el juego, en los procesos de crianza. El niño es integrado a la vida familiar (Jiménez, B. A. 2015. p. 166) en procesos de transformación en el hogar.

Junto con estos cambios una serie de elementos referentes a las prácticas de crianza, el juego y la socialización empiezan a tomar una importancia significativa. Estos cambios coinciden con un sin números de artículos publicados en la prensa nacional y otros fenómenos que vuelcan la vista hacia el niño y sus procesos de crianza (Jiménez, B. A. 2015. p. 172). En este contexto se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), hacia el año de 1968.

Esta relación nos permite pensar que la preocupación por el cuidado del menor ha estado sujeto a las transformaciones en la noción de la familia y la niñez y, en consecuencia, el Estado ha respondido a las demandas de la ciudadanía, frente a quién y cómo cuidar de los menores. Estos cambios redundan en la consolidación política de estrategias de atención a la niñez; como lo demuestra la adhesión a la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño en 1990 y, posteriormente, como se ve en la constitución del 91 en la que se expresa esta preocupación por la infancia en la Ley 12 de 1991 y en el artículo 44 (Presidencia de la República de Colombia. 2013. p. 21)

En ese contexto, el Estado Colombiano comprende la necesidad de consolidar una política pública de atención al menor. Sus esfuerzos institucionales nos muestran hoy una serie de entes estatales como principales responsables de la atención a la primera infancia.

Estos son el Ministerio de Protección Social (MPS), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y el Ministerio de Educación Nacional (MEN).

Vinculados integralmente al Plan de Desarrollo (Ley 1450 de 2011), el Estado se plantea la necesidad de abordar el asunto de la infancia con la urgencia que merece, por ello, se crea la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la primera infancia (Decreto 4875 de 2011) la cual define su función como la de “coordinar y armonizar las políticas, planes, programas y acciones necesarias para la ejecución de la atención integral a la primera infancia, en su calidad de instancia de concertación entre los diferentes sectores involucrados” (Presidencia de la República de Colombia. 2013. p. 22)

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos y avances del Estado Colombiano en la atención a la primera infancia, aún quedan retos que pensar y gestionar, los cuales están determinados por las diferencias territoriales. Estas diferencias son multifactoriales (presencia de grupos al margen de la ley, población mayoritariamente rural, existencia de comunidades indígenas, desplazamiento forzoso, datos sobre la conformación familiar, entre otros) lo que supone una necesidad de vincular acertadamente los planteamientos estatales con la ejecución integral de las estrategias a nivel local. Es decir, un reconocimiento a nivel local de las necesidades en la atención a la niñez y, por otro lado, que estatalmente se reconozcan, se gestionen y se aprueben dichas estrategias, para atender estas necesidades.

Esta relación es la que se considera problemática, porque si bien las políticas han avanzado en el reconocimiento de la niñez como eje central del desarrollo de un país, en las dinámicas de ejecución de dichas políticas se pueden poner en duda. Lo anterior debido a que la intervención y el cuidado de los procesos en la primera infancia se determinan a nivel territorial, es desde el territorio donde se diseñan e implementan las políticas, los planes, los programas y estrategias que permiten la efectiva atención de la primera infancia; los cuales, luego de ser revisados y ajustados respecto a los lineamientos dictados por el orden nacional

pasan a ser ejecutados en los territorios. En este sentido, los planes diseñados desde las políticas públicas se alejan de las dinámicas específicas de cada territorio y viceversa, debido a que el esquema de análisis y ejecución muchas veces lleva a que las estrategias y programas deban enfrentarse a diferentes situaciones burocráticas, institucionales y económicas (entre tantas y sin mencionar aquellas a nivel étnico o demográfico) que dificultan su debido cumplimiento.

En este panorama, sin desconocer los enormes avances en términos de políticas públicas, se hace evidente una problemática, puesto que en la puesta en marcha de la estrategia *De Cero a siempre* del gobierno nacional se desconocen los efectos, impactos, efectividad y resultados del aseguramiento de los derechos de los niños y niñas en su primera infancia, en distintos sectores de Colombia. Es por lo anterior que se puede señalar textualmente el problema de esta investigación, a saber: ¿la política pública de atención integral a la primera infancia *De Cero a siempre* ha logrado garantizar los derechos de niños y niñas de forma integral, en Bogotá, entre el periodo de 2016 al 2018?



## Justificación

La presente investigación busca analizar, evaluar y determinar las fortalezas y debilidades en la ejecución de la política pública de primera infancia, del Gobierno Nacional de Colombia, *De Cero a siempre*, en la ciudad de Bogotá, entre los años 2016-2018. Si se comprende la relación que existe entre el cuidado a la infancia y el desarrollo integral de una comunidad se comprende que invertir de forma adecuada en el niño y la niña es romper el ciclo de la pobreza (Amartya Sen. 1999.) En ese sentido, de la efectividad de la política de atención a la primera infancia se supone, como consecuencia, un país que desvanece de forma efectiva las brechas sociales y económicas.

De esta manera, se justifica la necesidad de revisar los aspectos teóricos, metodológicos y prácticos de la política pública nacional de primera infancia para la protección integral de los niños y niñas.

Por consiguiente, urge realizar una revisión de la implementación de la estrategia *De Cero a siempre* con la finalidad de aportar elementos significativos que permitan valorar el impacto y la efectividad de la estrategia en la ciudad de Bogotá. Para luego, poder establecer herramientas de análisis y evaluación que ayuden a determinar el valor de la implementación en otros territorios a nivel nacional.

Por otro lado, esta revisión se justifica en la intención de propender por acciones efectivas en el cumplimiento de los objetivos planteados por el Estado Colombiano dentro del cuidado del menor, en búsqueda de garantizar la dignidad humana y los derechos de la población en general.

Como una cuestión paralela, pero de igual trascendencia, es imperante señalar que si se entiende la política de infancia *De Cero a siempre* como resonancia a aquellos movimientos sociales realizados por parte de organizaciones, colectivos de padres de familia y educadores, en aras de oportunidades para el desarrollo de los niños, como lo señala el

Lineamiento de movilización social para la protección integral de la primera infancia, infancia y adolescencia (2017), con ello se comprende el interés por velar que dichos derechos sean cumplidos.

Por ende, evaluar la efectividad de una política pública es el respeto y el reconocimiento de la movilización social como derecho fundamental para promover el cambio; por ello, esta investigación busca, de igual manera, ponderar a la protesta social como necesidad imperiosa de una democracia, donde la movilización política y la participación en el juego político no sólo deben transitar por los canales usuales de representación (Congreso, Asambleas, Concejos) y de participación directa (referéndum, plebiscito, consulta popular, cabildo abierto), sino que también deben discurrir por otras vías menos tradicionales, con distintas prácticas o repertorios de acción colectiva, que incluyan la protesta social considerada como motor de cambio y transformación social. (Lalinde, 2019, p. 25)

Por último, es importante mencionar que son varias las estrategias de inversión de los recursos utilizados por el Estado, en la implementación de políticas públicas, de las cuales no se conocen sus efectos, impactos, efectividad y resultados en las condiciones específicas para las que fueron diseñadas. De ahí que, como profesionales candidatos a una especialización en Gestión Pública, se tenga la responsabilidad de brindar herramientas de análisis y evaluación para la destinación y ejecución en la implementación de la política pública *De Cero a siempre*.

## Objetivos

### Objetivo general

Realizar un análisis sobre la implementación de la política de atención integral a la primera infancia *De Cero a siempre* en la ciudad de Bogotá en el periodo 2016-2018

### Objetivos específicos

Analizar la política pública de atención integral a la infancia *De Cero a siempre*.

Analizar la normatividad correspondiente a la implementación de la estrategia *De Cero a siempre* en la Ciudad de Bogotá y su correlación con la Política Pública para la primera infancia.

Establecer criterios de evaluación frente a las acciones implementadas en el cumplimiento de la estrategia *De Cero a siempre* en la ciudad de Bogotá.

Evaluar las acciones implementadas en el cumplimiento de la estrategia *De Cero a siempre* en la ciudad de Bogotá en el periodo 2016-2018

Establecer las fortalezas y debilidades de la implementación en el cumplimiento de la estrategia *De Cero a siempre* en la ciudad de Bogotá, en contraste con la política pública para la primera infancia.

## Marco Histórico

### **La infancia y el desarrollo social: conceptos de una política pública en la primera infancia**

Preocuparse por la infancia en términos estatales es atender a la pregunta ¿cuál es el papel de la infancia en la construcción del país? En otras palabras, es pensar el lugar del niño en la sociedad, la familia y, sobre todo, como individuo y futuro ciudadano. Sin embargo, esta preocupación, que es hoy para nosotros el cuidado de la niñez, no lo fue desde siempre. La noción de infancia que contemplamos es el resultado de procesos y transformaciones históricas que, de la mano de procesos de movilización social y la exigencia a garantizar los derechos de la niñez se conviertan en el 2016 en política pública nacional.

### ***La niñez, entre el juego, la familia y el Estado: conceptos de transformación social.***

En las siguientes páginas se revisará de manera sucinta el marco histórico de la creación de la política *De Cero a siempre*. Para ello, se acudirá al rastreo que realiza el profesor Absalón Jiménez Becerra (2008) referente a los procesos de transformación de la infancia; los aportes realizados por el Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano (CINDE, 2016) y los documentos presentados por la presidencia de la república frente a la construcción de la política de infancia *De Cero a siempre*.

En el marco de las transformaciones de la familia el profesor Absalón (2008) se pregunta por la construcción de las formas de crianza y la configuración de la infancia en la familia moderna, en la sociedad y en la escuela (p. 156). Nos parece pertinente señalar que existe una serie de procesos de cambio social alrededor de las concepciones de la niñez.

La primera tiene que ver con las nuevas prácticas de crianza en el núcleo familiar. El niño como sujeto cobra participación como un individuo que debe su emocionalidad a la

interacción con los adultos. Esto es, en su participación como niño dentro de la familia. Este fenómeno va de la mano de una concepción de la paternidad y un nuevo rol de la mujer como trabajadora. La crianza, en este aspecto, hacia finales de los años sesenta empieza a ser un factor trascendental para el equilibrio del niño:

Para finales de los años sesenta se tenía claro que un niño feliz y equilibrado es el producto de un hogar que le ofrece seguridad y cariño. El equilibrio del niño se comienza a asociar con los altos grados de emotividad, afecto y amor en el interior del núcleo familiar, lográndose evidenciar la revolución de carácter afectivo que se debe vivir, desde la perspectiva de occidente, en el interior de la familia moderna (Absalón 2008. p. 163)

De esta manera, el niño y las pautas de crianza se convierten en un eje central de preocupación en el seno de la familia. Por ello, se reevalúan nociones con respecto a sus dietas, sus juegos, su educación sexual, su comportamiento social, etc. Así mismo, se configuran unos roles sociales del ser padre y su relación con el niño o niña y el papel de la madre. Si bien estas nociones refieren siempre a una familia idónea y nuclear, señalan aspectos trascendentales que son evidentes en la construcción de la política de infancia, a saber, el lugar de la familia en los procesos de crianza, el rol del padre y la madre para garantizar el bienestar y el equilibrio del menor, entre otros. Ello lo demuestran las reflexiones sobre los castigos inteligentes ((Absalón 2008. p. 170) y el papel de la comunicación entre la infancia y los adultos (Absalón. 2008. p. 173).

Acompañado de estos procesos, se encuentran un gran número de publicaciones realizadas por el periódico El Tiempo entre los años sesenta y setenta, al igual que las investigaciones presentadas por la UNESCO sobre la niñez.

Por otro lado, en estos procesos de transformación se le da un lugar especial al juego. Este ítem es de vital importancia en tanto nos da claves para entender la preocupación de la

política de infancia a la hora de construir escenarios que posibiliten el desarrollo libre y el juego idóneo en los menores. Absalón (2008), citando a Socarrás señala que:

Los padres deben atender al niño a través del juego, que es la actividad propia de la infancia, y entender que el niño juega porque es un niño, y no es un niño porque juega, y que con el juego se convierte en adulto. El juego se convierte para la infancia en una actividad muy importante, tan importante como lo es el trabajo en la vida adulta (p. 174)

Por lo que el sujeto tiene una responsabilidad, la de jugar. Los espacios en los cuáles el niño o la niña se desarrollen deben permitir que el juego esté presente. La cita al pedagogo supone, entonces, que la preocupación con respecto al juego no se limita a una práctica que implique únicamente a los adultos en el seno de la familia sino una preocupación de los espacios en los cuales haya niños y niñas.

En este sentido, garantizar el juego es un deber ser de los estamentos políticos. Hay que recordar que en 1968 se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), como garante de la protección de la niñez, a través de garantizar los cuidados del niño desde su núcleo familiar; de igual manera como la entidad que establece los derechos del niño en Colombia. Estas disposiciones de la entidad tienen eco con los procesos sociales de transformación de la infancia como sujeto de derechos: en 1979 se crea la ley 7 de 1979 de donde se señalan las normas de protección de la niñez, por ejemplo. Como estamento estatal, para el ICBF y las otras entidades del Estado, el asunto de la familia y el juego en la niñez le es pertinente y fundamental.

El profesor Absalón señala de vital importancia la socialización en la niñez. Muestra cómo de forma sincrónica el discurso de la socialización empieza a ser central para pedagogos, médicos, pediatras y psicólogos. La discusión interdisciplinaria sobre la socialización es evidencia de cómo el asunto del desarrollo socializador del infante tiene

aspectos multifactoriales que no sólo remiten a la familia sino al trabajo conjunto de varios sectores: la educación escolar, la atención médica y la atención psicosocial hacen parte de estos, es decir, de forma intersectorial. A su vez, es de suma importancia señalar que se piensan las relaciones entre un niño y un adulto sanos.

Por último, el proceso de socialización se encuentra en los discursos sobre la infancia desde las teorías del desarrollo y desde las teorías del aprendizaje. Esto sugiere que los procesos de sociabilidad inciden en el desarrollo del pensamiento, pero también en la formación físico-social del adulto futuro. Para finalizar este apartado, cabe señalar que estos procesos, según el autor, están integrados en Colombia hacia 1977, en una serie de enunciados y prácticas:

la socialización, vista desde la perspectiva sociológica, con los anteriores análisis se convierte, para el año 1977, en todo un acontecimiento discursivo, en el que un conjunto de enunciados, prácticas y discursos alcanzan cierto grado de coherencia y organización, que son capaces de construir un dominio del saber en torno a la infancia. Este acontecimiento discursivo da cuenta de un momento de organización de toda una serie de prácticas y enunciados hablados o escritos que desembocan en una unidad discursiva en torno a las prácticas de crianza y el discurso de la socialización, que desde entonces se instalan en Colombia (Absalón. 2008. p. 187)

### ***La construcción de la política pública: historicidad del reconocimiento del niño como sujeto***

Al margen de las concepciones teóricas que defienden a la niñez y buscan su cuidado y protección, es conveniente señalar los procesos históricos que la construcción de una política pública ha tenido que enfrentar. Su constitución histórica permite comprender los factores predominantes en la garantía y ejecución de esta.

Los procesos que llevaron al gobierno nacional a la constitución de una política pública para la primera infancia tienen su núcleo en un proceso de movilidad social que, llamados por la necesidad del cuidado de los niños y niñas (desde el vientre hasta los seis años), unieron esfuerzos, entre organizaciones gubernamentales y ONGs, universidades y otros, para que se establecieran lineamientos claros en la atención integral del infante. Estas movilizaciones son, de igual manera, respuesta a una serie de concepciones nuevas sobre la infancia. (pp. 3,6)

Tanto CINDE (2006), como el marco teórico presentado por la Presidencia de la República en los documentos sobre la estrategia y Política *De Cero a siempre* (2013), nos muestran el papel de la ciencia, la psicología, la pedagogía, el desarrollo y la ética en la formulación y adecuación de una política pública sobre la infancia. Los argumentos se despliegan desde la relación que se establece entre estrés y cognición en un niño o niña; las razones socioculturales que señalan, entre otras cosas, la importancia de resguardar las distintas identidades y sus manifestaciones culturales, así como de garantizar la protección en medio de fenómenos de conflicto y violencia (CINDE. 2006. p. 9); argumentos relacionados con el desarrollo donde se señalan los vínculos entre desarrollo humano y desarrollo en la primera infancia, haciendo énfasis que un niño sano, en todas sus dimensiones, será un adulto sano, integralmente; un marco legal, que se asume desde la Constitución de 1991 y se reconoce al niño y la niña como “como sujetos sociales y como ciudadanos con derechos en contextos democráticos” (p. 12); un marco institucionalizado, que vincula de forma integral al ICBF, pero que muestra el deber del estado frente al cuidado de la infancia; por último, este marco científico señala el asunto ético como trascendental, en tanto los niños y niñas como sujetos deben ser respetados en toda sus dimensiones, pero también cuidados y protegidos de forma integral y cariñosa.



Estas concepciones tienen en el marco institucional una historia, es decir, el reconocimiento del niño y la niña como sujetos tienen su correspondencia con la creación de instituciones estatales que, a pesar de ir a otro ritmo diferente al de las movilizaciones y la conciencia social en general, han permitido el desarrollo de la política que actualmente rige la estrategia *De Cero a siempre*.

Se dedicarán algunas páginas a reseñar de forma sucinta el proceso de construcción institucional, de los estamentos y las entidades que han garantizado desde 1968 a la fecha, el cuidado de niños y niñas.

A continuación, se citará una tabla creada por el Ministerio de Educación (s.f). En ella se evidencia el proceso de formación de las instituciones. Este desarrollo histórico no contempla el marco de las movilizaciones sociales como gestor de cambio, porque busca ser un recuento institucional de los cambios en la gestión en políticas a la infancia.

**Tabla 1.**

*Antecedentes de políticas públicas a favor de la primera infancia*

<b>Década</b>	<b>Hechos destacados</b>
<b>60</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Creación del ICBF mediante la Ley 75 de 1968.</li> <li>2. Creación de los Jardines Infantiles Nacionales. (Ministerio de Educación Nacional, 1962)</li> </ol>
<b>70</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Creación de los Centros de Atención Integral al Preescolar (CAIP), mediante la Ley 27 de 1974.</li> <li>2. Inclusión de la educación preescolar como el primer nivel del sistema educativo formal por parte del Ministerio de Educación</li> </ol>

	<p>Nacional. Decreto No.088 de 1976.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>3. Diseño del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PAN), que otorgó un énfasis particular a la población infantil (Plan de Desarrollo <i>Para Cerrar la Brecha</i>, 1974 -1978).</li> <li>4. Diseño de la Política Nacional de Atención al Menor, que enfoca la atención del menor de siete años atendiendo la situación de la salud y los procesos de socialización (Plan de Integración Social, 1978-1982).</li> <li>5. Creación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) Ley 7 de 1979, que establece las normas para proteger a los niños y niñas, promover la integración familiar, garantizar los derechos del niño y de la niña y ejercer funciones de coordinación de las entidades estatales, relacionadas con los problemas de la familia y del menor.</li> </ol>
80	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El Ministerio de Educación implementa el Plan de Estudios para la Educación Preescolar con una concepción de atención integral a la niñez y con la participación de la familia y la comunidad (Decreto No.1002 de 1984. Plan de Desarrollo, "Cambio con Equidad", 1982-1986).</li> <li>2. Diseño e implementación del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar (HCB), mediante los cuales se brindaría cuidado diurno, alimentación, atención básica en salud y educación preescolar a los menores de siete años. (ICBF 1986).</li> </ol>

90

1. La Constitución Política de 1991, en su Artículo 67, establece que "la educación será obligatoria entre los cinco y los quince años y comprenderá como mínimo un año de preescolar".

2. Creación del Programa Nacional de Acción en Favor de la Infancia (PAFI), que retoma los planteamientos de la CDN y los de la Cumbre de Jomtiem (1990). El PAFI incluyó políticas y programas orientados a los niños, niñas y jóvenes menores de 18 años.

3. Creación de los Jardines Comunitarios con los que se brinda atención a los niños y niñas en edad preescolar pertenecientes a poblaciones vulnerables, con la participación de los padres y acudientes (ICBF, Acuerdo No.19 de 1993).

4. Creación del Sistema General de Seguridad Social en Salud, que priorizó la atención de las madres gestantes y lactantes, de la población infantil menor de un año y de las mujeres cabeza de familia (Ley 100 de 1993).

5. Creación del Programa Grado Cero que busca ampliar la cobertura, elevar la calidad y contribuir al desarrollo integral y armónico de todos los niños y niñas de cinco y seis años, en coordinación con los sectores de salud y el ICBF. (Ministerio de Educación Nacional, Ley General de Educación, **Ley 115 de 1994**).

6. Creación del Programa Fami -Familia, Mujer e Infancia- el cual entrega complemento nutricional a madres gestantes, mujeres lactantes y niños y niñas entre los 6 y los 24 meses, y ofrece sesiones educativas a las madres para que realicen actividades pedagógicas con los niños y niñas menores de dos años. (ICBF, 1996).

7. Formulación del documento Conpes 2787 de 1995, una política pública sobre la infancia *El Tiempo de los Niños*, el cual es aprobado para contribuir al desarrollo integral de los niños y de las niñas más pobres y vulnerables, vinculándolos a programas de nutrición, salud y

	<p>educación.</p> <p>8. Diseño y ejecución de la estrategia del <i>Pacto por la Infancia</i>, como mecanismo para descentralizar el PAFI y asegurar su ejecución a nivel local (Consejería para la Política Social de la Presidencia de la República y el DNP, 1996).</p> <p>9. Establecimiento de normas relativas a la organización del servicio educativo y orientaciones curriculares del nivel preescolar (Ministerio de Educación Nacional, <b><u>Decreto No.2247de 1997</u></b>). En 1999 se publican los lineamientos pedagógicos de este nivel.</p>
--	--

<p><b>2000-2010</b></p>	<p>10. Se promulga la <b><u>ley 715 de 2001</u></b> , que definió las competencias y recursos para la prestación de los servicios sociales (salud y educación) y estableció el Sistema General de Participaciones SGP. Esta ley posibilita la ampliación de cobertura en el grado obligatorio de preescolar y asigna recursos para alimentación escolar, en los establecimientos educativos, a niños y a niñas en edad preescolar.</p> <p>11. Aprobación del CONPES 091 de 2005, con el que se definen metas y estrategias para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En cuanto a la primera infancia, aparece en los objetivos la erradicación de la pobreza extrema, el acceso a primaria universal, reducir la mortalidad infantil en menores de cinco años y mejorar la salud sexual y reproductiva.</p> <p>12. Adopción de los Consejos para la Política Social como mecanismo de coordinación de las diferentes instancias del SNBF (Plan de Desarrollo Hacia un Estado Comunitario, 2002-2006 / 2006-2010).</p> <p>13. Construcción participativa de política pública de infancia <i>Colombia por la Primera Infancia</i>. Política pública por los niños y niñas desde la gestación hasta los 6 años. (ICBF, 2006).</p> <p>14. Se promulga la <b><u>Ley 1098 de 2006</u></b> , <i>Código de la Infancia y la Adolescencia</i> que deroga el Código del Menor. Esta ley establece en su Artículo 29 el derecho al desarrollo integral de la primera infancia.</p> <p>15. Aprobación del <b><u>CONPES 109 de 2007</u></b> , el cual materializa el documento <i>Colombia por la Primera Infancia</i> y fija estrategias, metas y recursos al Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Educación y al ICBF, con el fin de garantizar la atención integral a esta población.</p> <p>16. Aprobación <b><u>CONPES 115 de 2007</u></b> que distribuye los recursos del SGP Decreto 4875 de 2011 provenientes del crecimiento real de la economía superior al 4% de la vigencia 2006 (Parágrafo transitorio 2°</p>
-------------------------	---

	<p>del Artículo 4° del Acto Legislativo 04 de 2007).</p> <p>17. Se promulga la Ley 1295 de 2009 o de atención integral a la primera infancia, por la cual se reglamente la atención de los niños y niñas de la primera infancia de los sectores 1,2 y 3 de SISBÉN, con la que el Estado plantea contribuir a la calidad de vida de las madres gestantes y a garantizar los derechos de las niñas y los niños desde su gestión.</p>
--	--

*Nota.* Tomado de Ministerio de Educación. *Antecedentes*,  
<https://www.mineduccion.gov.co/primerainfancia/1739/article-177829.html>.

La tabla muestra los componentes centrales en el desarrollo de las políticas, por décadas, para el cuidado a la primera infancia.

En la tabla 1 se observa cómo se presentan dos grandes ejes en la consolidación de las políticas por la infancia. Uno que responde a la educación de los niños y niñas y otro que integra el concepto de interfactorial dentro del marco institucional.

Las primeras entidades creadas para el cuidado de la niñez buscan establecer centros de atención en los cuáles la educación y el desarrollo adecuado, a niveles cognitivos fuesen prioritarios. Este eje va a tener avances significativos, década por década, hasta establecer la obligatoriedad en la educación entre los cinco y 15 años. Sin dejar a un lado, la amplitud en la cobertura a la educación en la primera infancia; en 1999 se generan nuevos lineamientos y

normativas con respecto a contenidos curriculares en la educación preescolar y la organización del servicio educativo.

Por otro lado, asuntos como el de la alimentación y la salud son poco visibles en las entidades entre las décadas de los años sesenta y la mitad de la década de los setentas. Hacia 1978 se contempla el PAN con el reconocimiento de la nutrición y alimentación para la primera infancia y el Plan de Desarrollo *Para cerrar la brecha* con la implementación de la atención a la salud y la sociabilidad a menores de siete años. Hacia 1979 el SNBF piensa la integralidad familiar como un asunto que tiene que ver con el desarrollo del menor. En la década de los ochenta se implementan los programas de *Hogares comunitarios* que presentan unas dinámicas multifactoriales, en tanto tienen presente la educación, el cuidado, la salud y la atención básica del menor. Así, luego de la Constitución Política de 1991 se abren las puertas para la atención multifactorial, a partir de algunas entidades. La creación del programa Grado Cero que busca ampliar la cobertura en atención integral e intersectorial en los niños y niñas. De igual manera, en 1994 se formula el documento Conpes (Ministerio de Salud. 1995), en el que se hace evidente la necesidad de cubrir integralmente a la infancia, desde una política estatal (p. 4)

El desarrollo de estos dos ejes tiene como resultado una línea curricular y metodológica, planteada desde el Ministerio de Educación, para el cuidado y la enseñanza de menores de seis años, en el ámbito escolar y, por otro lado, en una política pública multifactorial e intersectorial, que busca integrar a la familia, la comunidad y el Estado en el cuidado y protección de los menores.

Señalar los estamentos responsables propone comprender que la multifactorialidad y el carácter intersectorial de la política debe estar integrada por estrategias que aborden a la familia, a la comunidad, a las instituciones que son responsables de cuidado de los niños y niñas (cuidados como el de la salud, la alimentación, la sociabilidad, el aprendizaje, el juego,

etc.) y del Estado en general. En otras palabras, instituciones que comprendan y valoren al niño como sujeto, con derechos como ciudadanos, de hoy de mañana.

Estos criterios se expresarán mejor en el siguiente apartado, con el cual se busca establecer las líneas de atención que la política *De Cero a siempre* ha generado para el cuidado de la infancia.



## Marco Conceptual

### **La Estrategia *De Cero a siempre*: Resultado De Una Construcción Histórica**

La política *De Cero a siempre* es el resultado de una construcción histórica alrededor de la infancia como sujeto social. Estas transformaciones tienen su resonancia en políticas y entidades que a lo largo de 50 años se establecen pensando en responsabilidades con respecto a las niñas y niños del país. Esa construcción, a pesar de sus aciertos y desaciertos, han sido las líneas generales de una política pública intersectorial, multifactorial que piensa al menor como un sujeto de derechos, pero, sobre todo, como un sujeto que requiere de unos cuidados especiales e integrales.

Por ello, en el 2011, cuando aparece la estrategia *De Cero a siempre* como piloto de lo que eventualmente será una política pública, retoma con suma claridad algunos desarrollos que cobijan al menor y los organiza, de tal manera que sirvan para el planteamiento y mejora en el cuidado del menor. Pero, sobre todo, para que permita “llegar a las niñas y los niños como seres integrales y no mediante una sumatoria de servicios en los que se desdibujan como centro de la atención” (Presidencia de la República de Colombia. 2013. p. 94)

Los desarrollos que retoma la estrategia son de suma importancia en la gestión de la política integral al menor. Por ello, se hará mención a cuáles son:

1. Los desarrollos en materia educativa recogen los aportes realizados por el ICBF y el Ministerio de Educación Nacional en materia de educación a menores de seis años y “al significado de sujeto educable” (Presidencia de la República de Colombia. 2013. p. 86)
2. Los desarrollos al Plan de Atención Integral a la Primera Infancia (PAIPI) aporta como líneas de debate la necesidad de avanzar en “esfuerzos

intersectoriales” (Presidencia de la República de Colombia. 2013. p. 87) la atención a la infancia, involucrando sectores como la salud, la cultura y la recreación.

3. Los desarrollos del sector salud que, según las normativas, suponen un avance significativo en materia de la atención integral materno-infantil, en la seguridad alimentaria y los entornos seguros. Además, un gran avance en el monitoreo y seguimiento de las familias, las cuales permite un mayor acercamiento a las familias con menores recursos y dificultades en la atención integral.
4. Los desarrollos en materia de acceso progresivo e integral a la salud, a la alimentación y a la educación se sancionan en la Ley 1295 del año 2009 (Presidencia de la República de Colombia. 2013. p. 89) en la cual se señala explícitamente que los niños, niñas, jóvenes y mamás gestantes con Sisbén I, II y III deben recibir progresivamente atención integral en salud, alimentación y educación.
5. Los desarrollos de las políticas de primera infancia en los territorios beben de la experiencia en los avances que se han demostrado en términos de atención integral en las ciudades de Bogotá y Medellín.
6. Los desarrollos internacionales en primera infancia han dado luces sobre cómo aplicar la experiencia de otros países “configurando un diseño propio, coherente con la manera de ser, comprender y vivir la realidad” (Presidencia de la República de Colombia. 2013. p. 91)
7. Los desarrollos conceptuales sobre la primera infancia ayudan a reconocer el lugar del niño como sujeto. Aquí señalaremos cuatro grandes grupos en los que se pueden reseñar estos avances:

- a. Las diferencias psico-cognitivas del niño y la niña en cada proceso de desarrollo.
- b. Los aportes de los estudios económicos señalan que invertir en la niñez es invertir en el futuro.
- c. El reconocimiento de los niños y niñas como sujetos de derechos y
- d. El reconocimiento de las acciones intersectoriales, de su necesidad en un contexto de diversidad social, étnica y con condiciones o “dimensiones particulares o afectaciones permanentes o transitorias de los niños y niñas” (Presidencia de la República de Colombia. 2013. p. 91)

Desde la comprensión de los procesos públicos en el cuidado al menor, la estrategia recoge los aportes y desarrollos que desde la consolidación del ICBF en 1968 se vienen gestionando; la evaluación a los aciertos en términos del cuidado al menor y, además, todo lo concerniente a una idea cada vez más fundamentada científica, económica y procedimentalmente: el niño como sujeto.

Por otro lado, se evidencia cómo en el proyecto *De Cero a siempre*, la educación, la familia, la salud integral y el territorio se perfilan para que la política se gestione desde las dinámicas intersectoriales, no escindidas en su funcionalidad ni en sus alcances. Por ende, como eje central del cuidado al menor entendido como sujeto, encontramos que la comprensión del niño y la niña debe ser atendida de forma correspondiente, es decir: intersectorial e integralmente.

A partir de lo anterior, se plantea de forma clara los conceptos que la política pública *De Cero a siempre* ha construido. Además, de los elementos constitutivos y de trascendencia en su agenda y ejecución, entre los años 2016 a 2018; años que corresponden al tiempo en que se oficializa la estrategia como política pública hasta la finalización del mandato de Juan

Manuel Santos. Se busca con esto analizar la normatividad correspondiente a la implementación de la estrategia *De Cero a siempre*, para posteriormente contrastarla con la implementación de la estrategia en la Ciudad de Bogotá y, por otro lado, establecer criterios de evaluación frente a las acciones implementadas en el cumplimiento de la estrategia *De Cero a siempre* en la ciudad de Bogotá.

### **La política *De Cero a siempre*: análisis del marco legal de la política. Ley 1804 de 2016**

La política pública para la infancia *De Cero a siempre* se aprueba el 02 de agosto del año 2016. Esta se sanciona como la Ley 1804 y se establece como las bases conceptuales, técnicas y de gestión para garantizar el desarrollo integral, en el marco de la Doctrina de la Protección Integral (ley 1804, 2016) con la cual, se pretende comprender, reconocer y garantizar los derechos de mujeres gestantes y niños de 0 a 6 años y, a la vez, la “materialización del Estado Social de Derecho” (p. 1)

La ley sanciona 29 artículos que se dividen en seis títulos que contienen las líneas generales y el marco legal y obligatorio para la “protección integral y la garantía del goce efectivo” de los sujetos en gestación hasta los seis años. Cada Título se encarga de señalar los elementos conceptuales (Título I) y de gestión (Título II), así como de las competencias (Título III), seguimiento, veeduría (Título IV) y financiación de la política (Título V), además de tres artículos referentes a disposiciones finales (Título VI).

Para comprender mejor el marco legal de dicha ley se realizará un breve resumen de los títulos relevantes para el propósito de esta monografía. Estos son los referentes al marco conceptual hasta el título IV de seguimiento y veeduría.

#### **Título I. Base conceptual**

La política *De Cero a siempre* se establece bajo el marco del Código de la Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006) y reafirma los principios consagrados en la convención de

los Derechos del niño. A su vez, se fundamenta en la doctrina de la Protección Integral; con la cual se reconoce la necesidad de atender, garantizar y cumplir los derechos de los niños y niñas, de manera intersectorial y adecuada, como sujetos de derechos.

El artículo 4 presenta en el marco de las definiciones dos tipos de definiciones, a saber, una referente a los conceptos propios de la primera infancia y conceptos relativos a la gestión de la política.

Frente a los conceptos de la política, la ley se refiere a tres, los cuales son:

- a. **Desarrollo integral:** este es entendido como un proceso singular de transformaciones y cambios cualitativos y cuantitativos del niño o niña. Se refiere a un proceso que, como su nombre lo sugiere, implica ver de forma dinámica y desde distintos actores al niño. Lo anterior significa que el niño es contemplado como un sujeto singular y que interactúa con distintos contextos y condiciones.
- b. **Realizaciones:** estas son “las condiciones y estados que se materializan en la vida de cada niña y cada niño, y que hacen posible su desarrollo integral” ( p. 2) Con esto, el Estado Colombiano se compromete a garantizar, en tiempo presente: un acompañante o responsable para cada sujeto, atención en salud y nutrición, entornos adecuados, espacio en los cuales pueda construir su identidad en el marco de la diversidad, en el que pueda expresar sus ideas y sentimientos y, por último, que pueda crecer en entornos que promuevan y garanticen sus derechos.
- c. **Entornos:** este concepto se refiere a los espacios físicos idóneos en los que se materializa la política. Los entornos son sociales, físicos y culturales y pueden representarse en el hogar, el entorno educativo, el entorno salud, el entorno público y los contextos culturales y étnicos.

De igual manera, la Ley plantea frente a los conceptos referentes a la gestión pública los siguientes elementos:

- a. **Atención Integral:** Este concepto define las líneas generales de acción de la política. Junto al concepto de desarrollo integral, presenta de forma material las disposiciones que se deben tener presente para el cuidado del niño. Estas disposiciones responden al concepto de infancia que se ha elaborado históricamente en la construcción de la Ley.

Su definición reza:

Es el conjunto de acciones intersectoriales, intencionadas, relacionales y efectivas encaminadas a asegurar que en cada uno de los entornos en los que transcurre la vida de los niños y niñas, existan las condiciones humanas, sociales y materiales para garantizar la promoción y potenciación de su desarrollo. Estas acciones son planificadas, continuas y permanentes. Involucran aspectos de carácter técnico, político, programático, financiero y social, y deben darse en los ámbitos nacional y territorial.

Para asegurar la calidad, la atención integral debe ser:

**Pertinente:** Responde a los intereses, características y potencialidades del niño o la niña en el momento del ciclo vital por el que atraviesa, ya las características de sus entornos.

**Oportuna:** Se da en el momento propicio y en el lugar en el que corresponde. Es eficaz; en el tiempo justo.

**Flexible:** Asegura que esté abierta a adaptarse a las características de las personas, los contextos y los entornos.

**Diferencial:** Valora a las niñas y niños como sujetos que se construyen y viven de diferentes maneras. Es sensible a sus particularidades debido a la diversidad de situaciones, condiciones y contextos, y actúa intencionadamente sobre los

entornos para transformar situaciones de discriminación en razón a las diferencias.

**Continua:** Ocurre con regularidad y de este modo garantiza los tiempos que requieren los niños y niñas en su proceso individual de desarrollo.

**Complementaria:** Sus acciones tienen la cualidad de contribuir a la integralidad de la atención como resultado de la interacción y articulación solidaria entre los actores responsables de la protección integral de las niñas y niños en la primera infancia.

Los conceptos que envuelven al desarrollo integral nos muestran la necesidad del trabajo mancomunado, de la importancia y la obligatoriedad de los planes intersectoriales y la oportuna pertinencia de un trabajo que requiere de un seguimiento y evaluación que distinga las condiciones individuales de cada niño.

- b. **Ruta Integral de Acciones (RIA):** El RIA es una herramienta que dibuja el conjunto de acciones de cada territorio, consecuente con las situaciones de los niñas y niñas, sus derechos y sus contextos. Además, convoca a “todos los actores del Sistema Nacional de Bienestar Familiar con presencia, competencias y funciones en el territorio” (p. 3)
- c. **Seguridad Alimentaria y nutricional:** Conjunto de acciones que busca la articulación de las instituciones que velan por la atención y la garantía de los derechos de la niña o el niño en relación con la salud y la nutrición adecuadas.

Señalado lo anterior, la Ley sigue articulando las líneas de acción con las cuales se debe atender a los niños y niñas del país. Para ello señala como toda Colombia debe aplicar la Ley vigente, y se deben acatar desde todos los sectores esta atención individualizada y prioritaria hacia la infancia (Artículo 6).

También, señala para tal propósito, a un grupo de atención prioritaria, que tiene que ver con aquellos grupos sociales que se encuentran en estado de vulnerabilidad o a los cuales se les han violentado sus derechos (Prioridad de atenciones). Así, todo grupo prioritario debe ser atendido de forma focalizada y deben ponerse a disposición todos los recursos necesarios a nivel nacional y local, de forma concertada (Focalización); para ello, se dispone de un mínimo de criterios: “la vulnerabilidad de los niños y niñas, las brechas sociales y económicas de los ciudadanos, la población en condición de discapacidad, la pobreza rural, la población afectada por el conflicto armado y la pertenencia a grupos étnicos” (p. 4) De igual manera, los niños y las niñas de las zonas rurales tendrán esquemas específicos de atención y serán focalizados de manera prioritaria.

## ***Título II. Gestión intersectorial, fases y líneas de acción***

En este título se despliega de forma clara la necesidad de que los enfoques de atención, como de desarrollo, sean intersectoriales. Es decir, señala la obligación en la articulación de todos los sectores involucrados (Artículo 7). Es decir, que educación, salud, recreación, salud, deporte; al igual que otros actores como la familia, la comunidad, la sociedad civil, la empresa privada, las organizaciones, no gubernamentales deben vincularse de forma coordinada y concurrente.

En este marco, el Artículo 8 determina las fases para lograr dicha atención sinérgica entre los actores sociales y de los sectores involucrados. Las fases son: identificación, formulación, implementación y seguimiento y evaluación.

La primera fase se refiere a las acciones que se requieren para diagnosticar “el estado de realización de los derechos de los niños y niñas en primera infancia” (p. 5) Es el momento de identificar el estado de vulnerabilidad de los derechos de las niñas y niños y, a su vez, la que determina la priorización y la focalización en la atención. La segunda fase supone la formulación de “las mejores alternativas para garantizar de forma progresiva el goce efectivo



de los derechos de los niños y niñas” (p. 6). La tercera etapa, la de implementación tiene como finalidad poner en marcha, materializar las acciones de la política como planes, programas y servicios. Por último, la fase de seguimiento y evaluación, que implica que toda acción y plan que se estipule localmente requiere un seguimiento por los Consejos de Política Social y, posteriormente una evaluación que servirá como guía para el trabajo de mejoramiento en la calidad de protección y cuidado de los derechos de la niña y el niño.

Por otro lado, este Título señala las líneas de acción (Artículo 9) con las que se pretende dar sostenibilidad a la gestión. Para ello plantea unas líneas de acción, estas son:

- a. **Gestión territorial:** busca el desarrollo de acciones que conduzcan a la integralidad de la atención en un marco de autonomía territorial.
- b. **Calidad y pertinencia en las atenciones:** Refiere a la cualificación de los recursos humanos para mejorar en la calidad y humanización de las atenciones a los menores y madres gestantes.
- c. **Seguimiento y evaluación de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia *De Cero a siempre*:** Frente a esta línea estratégica se plantean un seguimiento y una evaluación sistemática de las acciones que permitan perfeccionar los mecanismos de atención para su mejoramiento. Para ello, el estado plantea para su estructuración un Sistema de Seguimiento al Desarrollo Integral de la Primera Infancia, que es el sistema a través del cual se hace el registro y seguimiento a las atenciones que se brindan a todos los niños y niñas en primera infancia del país. El Sistema Único de Información de la Niñez encargado de hacer el seguimiento a la garantía de derechos de los niños, niñas y adolescentes. Una agenda permanente de evaluaciones que desarrolla los estudios a profundidad de efecto, resultado e impacto para la orientación de políticas públicas.

- d. **Movilización Social:** Esta línea busca una transformación en los imaginarios sociales, desde los diferentes actores involucrados.
- e. **Gestión de conocimiento:** Se refiere a la ampliación de los imaginarios y conocimientos sobre la primera infancia, para la toma de decisiones en el mejoramiento de la política y las acciones puntuales de cuidado y protección.

### ***Título III. Competencias y funciones institucionales***

Para la política de integración intersectorial de la primera infancia el Estado dispone una serie de funciones que garanticen el diálogo entre los distintos actores y entidades pertinentes (Artículo 10). Para ello, señala puntualmente a cada uno de los entes que integran (Artículo 11). Cada uno de los integrantes dispone de una serie de funciones (Artículo 12) con las cuales se permiten realizar de forma clara las interrelaciones entre los sectores involucrados. Estas funciones son de carácter obligatorio y permiten líneas claras para los procesos de evaluación y seguimiento de las RIA.

Los integrantes de “La Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia” (p. 8) son:

- Un delegado del presidente de la República.
- El director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, delegado, que deberá pertenecer al nivel directivo.
- El Ministro de Salud y Protección Social o su delegado que deberá ser un viceministro.
- El Ministro de Educación Nacional o su delegado que deberá ser un viceministro.
- El Ministro de Cultura o su delegado que será el viceministro.
- El Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio o su delegado, que deberá ser el Viceministro de Agua y Saneamiento.

- El director General del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, que deberá pertenecer al nivel directivo de la entidad.
- El director del Departamento Administrativo de la Prosperidad Social o su delegado que deberá pertenecer al nivel directivo.
- El director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) o su delegado, que deberá pertenecer al nivel directivo.
- El director de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas o su delegado que deberá pertenecer al nivel directivo.
- El director del Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes) o su delegado, que deberá pertenecer al nivel directivo. (p. 8)

Para cada uno de los entes mencionados se plantean una lista de funciones y obligaciones que garantizan los componentes de desarrollo integral y de sinergia intersectorial. Los artículos 12 al 22 disponen las funciones que cada uno de estos entes debe cumplir. Al margen de estas funciones, para propósitos de esta monografía, nos interesa señalar la siguiente disposición:

La Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia *De Cero a siempre* se deberá implementar sobre el principio de corresponsabilidad entre el Estado, la familia y la sociedad, por medio de planes, estrategias y acciones que aseguren la atención, la protección y el desarrollo integral de los niños y niñas. (p. 11)

La importancia de las funciones tiene como finalidad garantizar el desarrollo integral. Las funciones son líneas que permiten cumplir con la corresponsabilidad entre el Estado, la familia y la sociedad. Es decir, cumplir con garantizar que el entorno del infante sea el propicio para su individualidad y óptimo desarrollo como sujeto.

#### ***Título IV. Seguimiento y veeduría***

En este último artículo reseñado se señalan dos ejes transversales, importantes para la ejecución de la Ley. Uno es el que corresponde al seguimiento, entendido como la obligación de los entes territoriales y la Comisión Intersectorial para presentar anualmente un informe sobre la “implementación de la Política de Estado” (p. 11). El otro es el de Veeduría, el cual supone la participación de los ciudadanos en la participación, el seguimiento y la vigilancia en el cumplimiento de la Política.

Ahora bien, luego de descomponer la Ley que rige la política *De Cero a siempre*, encontramos varios elementos que son de enorme trascendencia en la ejecución de esta. Estos elementos serán revisados en el capítulo de hallazgos. Por lo pronto, en las siguientes páginas se busca integrar ciertas definiciones de la política que se presentan de forma sistemática en varios documentos de circulación nacional.

#### ***La política De Cero a siempre: la infancia como sujeto***

Las definiciones que se van a exponer a continuación son un resumen de aquello que la misma política pública de la infancia *De Cero a siempre* se ha dedicado a pensar de forma sistemática y estructurada. Evidencia de esto son todos los documentos publicados por la Presidencia de la República<sup>2</sup> en los que se explica, se amplían y se presentan de forma didáctica los elementos que son pilares en la protección y cuidado de las niñas y niños.

Las definiciones expuestas a continuación son extraídas del documento de la Presidencia de la República (2012) *De Cero a siempre. Atención integral a la primera infancia* y desean expresar de forma sucinta

---

<sup>2</sup> Desde referentes técnicos para la atención en la educación inicial, hasta los elementos procedimentales de la misma.

### ***¿Qué es?***

La definición recoge en líneas conceptuales, la historicidad y los entes que deben estar presentes en esta estrategia. Esta se define como un

conjunto de acciones planificadas de carácter nacional y territorial, dirigidas a promover y garantizar el desarrollo infantil de las niñas y los niños en primera infancia, a través de un trabajo unificado e intersectorial, que desde la perspectiva de derechos y con un enfoque diferencial, articula y promueve el desarrollo de planes, programas, proyectos y acciones para la atención integral que debe asegurarse a cada niña y cada niño, de acuerdo con su edad, contexto y condición (p. 8)

### ***¿A quién se dirige?***

La política está dirigida a niños, desde su gestación hasta los seis años. Esto significa que está enfocada a un porcentaje aproximado del 31.02 % de la población colombiana (DANE, 2017). La política pretende universalidad de atención para todos, lo que supone el cubrimiento a la totalidad de los niños y niñas del país.

### ***¿Por qué la primera Infancia?***

La política se dirige a la primera infancia porque distintos sectores sociales se movilizaron en pro del reconocimiento del niño como sujeto (Presidencia de la República. 2012. p. 11). Se debe, además, agregar un componente importante: la inversión en primera infancia supone una rentabilidad en términos sociales. Lo anterior da a entender que la inversión en los niños y niñas tiene como finalidad u objetivo principal desaparecer las brechas de la pobreza y la inequidad social:

Análisis económicos demuestran que la inversión en esta etapa de la vida tiene la mayor tasa de retorno social, gracias a su incidencia en el mejoramiento de las

condiciones de salud, educación, nutrición, habitabilidad y ejercicio de la ciudadanía, entre otras dimensiones (p. 12)

Con lo anterior, podemos decir que las razones de la oportuna intervención de esta población del país implican una rentabilidad económica y social a mediano y largo plazo. Esto da el marco que constituye la política desde su nombre, si se entiende que la intervención es desde la edad cero porque las condiciones de vida digna se construyen desde la gestación y tiene repercusiones que serán evidentes para toda la vida, para siempre.

### ***¿Por qué es integral?***

Es integral porque recoge la concepción de niño, niña y sus derechos, por la atención y la gestión. Otra razón que responde a esta pregunta es por los diferentes sectores involucrados. Este último señala a los sectores estatales y a los sociales. Sumado a estas razones, podemos subrayar las relaciones que se deben entretener entre las distintas entidades para garantizar una atención de calidad, pero, sobre todo, un ambiente que cuide y permita el desarrollo integral del niño y la niña. En este sentido podemos decir que es integral porque da respuesta a los distintos elementos que intervienen en el desarrollo del niño: la familia, la sociedad y el Estado.

Hasta aquí, en líneas más sencillas, se reseña con precisión qué es la política y cuáles son sus objetivos. Este trabajo minucioso deja claro que el reconocimiento del niño como sujeto de derechos contempla que en tanto su desarrollo sea integral, su cuidado debe responder de la misma manera. Por ello, la necesidad de un trabajo que dibuje líneas de acción, vasos comunicantes entre la salud, la educación y la familia, por ejemplo, para dar garantías significativas en su individualidad, respetando sus derechos de forma universal.

A su vez, existe un marco normativo que señalamos de forma tangencial (revisar análisis del título III de la Ley en el apartado anterior) que, de igual manera que el contenido conceptual, se menciona en los documentos publicados por la Presidencia de la República.

Sin embargo, no son extendidos ni explicados, en esta monografía, de forma profunda, porque no son referenciados en los informes de gestión comunicados por el Gobierno Nacional. Esto supone un punto de inflexión que se señalará en páginas posteriores.

Ahora bien, para dar continuidad a los objetivos propuestos, se busca analizar la gestión realizada en Bogotá. Es importante aclarar, antes de iniciar, que los entes territoriales tienen el compromiso fundamental de priorizar y atender a los niños y niñas, según un diagnóstico y una focalización; de igual forma, el compromiso de implementar estrategias que ofrezcan rutas de atención para la reparación de derechos, la prevención de la violencia y la protección del sujeto integralmente. En este sentido, cada ente territorial debe presentar su plan de atención y sus estrategias.

### **La política *De Cero a siempre* en Bogotá: ámbito Distrital de la Política Pública de Infancia y Adolescencia**

La política pública para la primera Infancia en Bogotá sigue la Ruta Integral de Atención (RIA) para la infancia. Esta es acogida por la alcaldía en el mandato de Enrique Peñalosa en el Proyecto del plan de desarrollo 2016-2020 (2016). Aquí se estipula que, dentro del pilar Igualdad de calidad de vida, el propósito de Bogotá Mejor para todos es alcanzar “la igualdad y la inclusión social mediante la ejecución de programas orientados prioritariamente a la población más vulnerable y especialmente a la primera infancia” (p. 24)

El énfasis frente a la primera infancia se explica a profundidad en la sesión 2 del Plan de desarrollo. En esta, en el apartado 4.1.2 Desarrollo integral desde la gestación hasta la adolescencia se señalan los objetivos del distrito frente a su compromiso con la primera infancia; de igual manera se expone un diagnóstico y una estrategia que contempla cuatro líneas de acción específicas.

Ahora bien, con el propósito de establecer criterios de evaluación frente a las acciones implementadas en el cumplimiento de la estrategia *De Cero a siempre* en la ciudad de Bogotá, se buscará descomponer en sus partes la normatividad correspondiente a la implementación de la estrategia *De Cero a siempre* en la Ciudad de Bogotá y su correlación con la Política Pública para la primera infancia.

### ***Consideraciones generales de la Política Pública***

La política pública fue acogida con mucho vigor por el Distrito capital. La ciudad de Bogotá se empodera de la Ley 1804 de 2016 y la integra de forma efectiva al proyecto del Plan Distrital de desarrollo (2016) que señala metas a mediano plazo, en el cubrimiento y cuidado a la infancia y adolescencia. El *Desarrollo integral desde la gestación* hasta la adolescencia tiene el propósito de:

Promover y potenciar el desarrollo integral de la población desde la gestación hasta la adolescencia con énfasis en quienes tienen condiciones de vulnerabilidad, aportando a la realización de sus capacidades, potencialidades y oportunidades, desde los enfoques de la protección integral, de derechos y diferencial y así contribuir a su felicidad, calidad de vida y ejercicio pleno de su ciudadanía (p. 81)

De esta manera se reafirma el compromiso de la capital por el cumplimiento de la política nacional. Este compromiso está vinculado al artículo 80 del Plan Nacional de Desarrollo, a la Ley 1098 de 2006 “Código de Infancia y Adolescencia” y al Decreto 520 de 2011 (p. 81) y se relaciona con tres de los Objetivos de Desarrollo sostenible (ODS), a saber, poner fin a la pobreza, poner fin al hambre y mejorar la nutrición.

Esta política expresa la intención y el compromiso de la ciudad, con el liderazgo del gobierno distrital, de asegurar la realización de los derechos para que individual y colectivamente los niños, las niñas y los adolescentes desarrollen sus capacidades y potencialidades conforme a sus intereses.



Esto implica que desde la primera infancia y hasta la adolescencia todos los niños y todas las niñas de la ciudad cuenten con las oportunidades que les permitan construir su autonomía y libertad, a partir del despliegue de sus capacidades para el ejercicio responsable de sus derechos, y para constituirse como sujetos activos de su propio desarrollo, del desarrollo de su comunidad inmediata y de la sociedad.

En suma, cuando se resalta que se quiere llegar como Estado, a todos los niños, todas las niñas y todos los adolescentes, en Bogotá, se acoge la política *De Cero a siempre* en el reconocimiento de su universalidad y especificidad, es decir, en la necesidad de atender a todos y todas las niñas y jóvenes, pero también, en reconocerles en su diferencia.

***Diagnóstico: focalización de la atención prioritaria en la estrategia.***

Vale la pena recordar que a partir del diagnóstico establece la focalización de la población más vulnerable o vulnerada con el propósito de atenderla de forma inmediata; de igual manera, de esta se desarrollan las líneas de acción y las estrategias para el cumplimiento del RIA.

En la ciudad de Bogotá, el diagnóstico está basado en los datos y proyecciones realizadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) con datos recogidos para el 2015.

El diagnóstico, al estar pensado para niños, niñas, jóvenes y adolescentes, presentan como resultado tres grandes ejes problemáticos: primero, que compete a esta investigación, la falta de atención integral y acceso la educación inicial para la primera infancia; segunda, la vulnerabilidad de derechos en niños entre 5 y 17 años que trabajan en oficios domésticos y otros; por último, los altos índices de delincuencia por parte de adolescentes. Para el caso de esta monografía, sobre la infancia se dice que:

En el año 2015 la ciudad contaba con 723.155 niños y niñas de 0 a 5 años, de los cuales el 51% eran niños y el 49% niñas. La Secretaría Distrital de Integración Social –SDIS,

dispone de una capacidad para atender integralmente 125.436 niños y niñas, de los cuales 14.138 corresponden a los cupos del convenio con la Secretaría de Educación del Distrito – SED –; 55.596 del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF– y 11.731 de jardines privados. (Secretaría Distrital. 2016. p. 82)

Con lo que se sugiere implementar acciones que suplan la necesidad de “ordenar, articular y fortalecer la oferta de servicios para la primera infancia en la ciudad, desde el marco de la atención integral” (Secretaría Distrital. 2016. p. 82). Por ello, se hace hincapié en cinco aspectos importantes: 1. Fortalecimiento de la educación inicial. 2. Cualificación de los agentes educativos. 3. Fortalecimiento de los ambientes enriquecidos para el desarrollo. 4. Garantía en las condiciones de nutrición y salud. 5. Fortalecimiento en la corresponsabilidad a las familias.

A partir de estos parámetros se estipulan las estrategias de acción para la ejecución del RIA y el cumplimiento con la norma. La ampliación de estas líneas de acción se expone a continuación.

### ***Estrategias Para La Implementación De La Política De Cero a siempre***

La estrategia reafirma el compromiso Distrital en la gestión de la política. En principio, ésta busca responder a las disposiciones estatales, en términos de gestión. Por ende, se compromete a dar coherencia y armonía en los proyectos de las distintas instituciones que tienen como eje la protección y el cuidado de la infancia. Estrategias de armonización de estándares de “calidad en los componentes de nutrición y salubridad, ambientes adecuados y seguros, procesos pedagógicos, administrativos y de talento humano” (Secretaría Distrital. 2016, p. 84) suponen parte de la agenda a realizar en el Plan de Desarrollo.

A la par, busca consolidar el sistema de información para el seguimiento y el monitoreo, en el cual se verificará la atención que cada niño o niña reciba de las entidades de

la apuesta intersectorial. Por otro lado, en el ámbito de la educación se actualizarán los lineamientos pedagógicos para garantizar la calidad de la educación inicial.

Así mismo, se señalan estrategias que implican la movilización y el fortalecimiento de estrategias que buscan, en territorio, atender los sectores vulnerables y aquellos sectores de inobservancia. Por último, “se desarrollarán iniciativas orientadas a atender a los niños, niñas, y adolescentes, que han sufrido directa e indirectamente las consecuencias del conflicto interno armado, para que puedan gozar del derecho a la protección y reparación integral” (Secretaría Distrital. 2006. p. 84)

Para lograr todo lo anterior, la secretaría Distrital propone cuatro componentes que tienen directa relación con el Artículo 9 de la Ley 1804 de 2006. Estas líneas son gestión territorial; calidad y cobertura; seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento y, por último, movilización social y participación.

Hasta este punto, se reconoce que lo planteado *en el Plan Distrital de desarrollo 2016 – 2020* se encuentran implícitas las bases conceptuales estipuladas en la Ley 1804 de 2016. La concepción de desarrollo integral se hace evidente en la intención de integrar de forma armónica los distintos sectores que trabajan en pro de la infancia, así como vincular los sectores de recreación, cultura, salud y nutrición; de la misma manera, la intención de mejorar los entornos para el libre desarrollo de las niñas y niños. También, se puede señalar, aunque de forma no tan evidente, que el seguimiento territorial a casos de alta vulnerabilidad y de inobservancia tiene resonancia con el concepto de realizaciones, el cual busca garantizar las condiciones materiales y en tiempo presente de cada niño y niña.

Ahora, a continuación, se presenta de forma específica los compromisos de la Secretaría Distrital. Estos servirán como horizonte para revisar cada objetivo propuesto por la alcaldía. En la Figura 1 se encuentra sectorizado, por programas, los resultados y productos que se tienen en cuenta en la planeación y ejecución. Cada componente está dividido por

meta, indicador, resultado y línea base-año-fuente que brinda información clara sobre los objetivos en cada línea estratégica.

**Figura 1.**

Metas estratégicas. Primer pilar: Igualdad de vida.

PROGRAMA	RESULTADOS			PRODUCTOS		
	Meta	Indicador	Línea Base Año Fuente	Meta	Indicador	Línea Base Año Fuente
Desarrollo integral desde la gestación hasta la adolescencia	1) Alcanzar 159.054 cupos para la atención integral de niños y niñas de primera infancia con estándares de calidad superiores al 80% en el ámbito institucional.	1) Número de cupos en ámbito institucional para la atención de la primera infancia de la SDIS, la SED y privados. Con estándares de calidad superiores al 80%	1) 32.930 cupos	1) Diseñar e implementar la Ruta Integral de Atenciones para niños, niñas y adolescentes.	1) Diseño e implementación de la Ruta Integral de Atenciones para niños, niñas y adolescentes.	1) Se cuenta con la Guía para protección integral del ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en los servicios sociales de atención integral en Bogotá, como primer insumo para consolidar la Ruta Integral de Atenciones.
	2) Alcanzar 232.687 cupos para la atención integral de niños y niñas de primera infancia en el marco de la RIA	2) Número de cupos de atención integral	2) No existe línea de base comparable	2) 76.241 cupos SDIS para atender niños y niñas de 0 a 5 años en el marco de la Ruta Integral de Atenciones. (Aportan a la meta total de ciudad de 232.687 cupos - SDIS: 76.241 - SED: 83.000 - Privados: 17.850 - ICBF: 55.596)	2) Número de cupos	2) No existe línea de base comparable
	3. Reducir en 4 puntos la tasa de trabajo infantil ampliada de niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años.	3) Tasa de trabajo infantil	3) La tasa ampliada a 2014 11% - Fuente DANE	3) 43.000 niños, niñas y adolescentes de 6 a 17 años y 11 meses en riesgo o situación de trabajo infantil, víctimas y/o afectados por el conflicto armado, o vinculados al Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente en medio abierto serán atendidos en el marco de la ruta integral de atenciones en el año 2020.	3) Número de niños, niñas y adolescentes atendidos integralmente	3) 18.504 niños, niñas y adolescentes atendidos en servicios de atención integral por la SDIS entre 2012 y 2015

PROGRAMA	RESULTADOS			PRODUCTOS		
	Meta	Indicador	Línea Base Año Fuente	Meta	Indicador	Línea Base Año Fuente
Prevención y atención de la maternidad y la paternidad tempranas	1) Disminuir en dos puntos porcentuales la participación de los nacimientos en niñas, adolescentes y jóvenes menores o iguales a 19 años durante el cuatrienio.  2) Incrementar en 2 años en la mediana de la edad de las mujeres al nacimiento de su primer hijo.	1) Porcentaje de participación nacimientos en niñas, adolescentes y jóvenes menores o iguales a 19 años.  2) Mediana de la edad en las mujeres al nacimiento de su primer hijo	1) 16,5% (DANE - Sistema de Estadísticas Vitales - Secretaría Distrital Salud; 2014).  2) 22 años. DANE - Sistema de Estadísticas Vitales SDS - 2013	1) Diseñar e implementar una (1) estrategia distrital de prevención y atención integral de la maternidad y paternidad temprana	1) Una estrategia Distrital de prevención y atención de la maternidad y la paternidad temprana diseñada.	1) En el marco del documento Conpes 147 de 2012, se cuenta con la Ruta Intersectorial de prevención y atención de embarazo adolescente en tres situaciones: menores de 14 años de edad presunto delito sexual, entre 15 y 19 años de edad mayor población en embarazo y prevención del embarazo subsiguiente (reiteración de la situación de embarazo).
Desarrollo integral desde la gestación hasta la adolescencia	Alcanzar 159.054 cupos para la atención integral de niños y niñas de primera infancia con estándares de calidad superiores al 80% en el ámbito institucional	Número de cupos para la atención integral de niños y niñas de primera infancia con estándares de calidad superiores al 80% en el ámbito institucional	32.930 SDIS, 2015	83.000 cupos para la atención integral de niños y niñas de 4 y 5 años.	Número de cupos para la atención integral de niños y niñas de 4 y 5 años.	14.183 SED - SDIS, 2015
Desarrollo integral desde la gestación hasta la adolescencia	Alcanzar 232.687 cupos para la atención integral de niños y niñas de primera infancia en el marco de la RIA	Número de cupos para la atención integral de niños y niñas de primera infancia en el marco de la RIA	No existe línea de base comparable	83.000 cupos para la atención integral de niños y niñas de 4 y 5 años.	Número de cupos para la atención integral de niños y niñas de 4 y 5 años.	14.183 SED - SDIS, 2016

*Nota:* Esta figura es extraída de los anexos del *Plan Distrital de Desarrollo 2016-2020*.

(Secretaría Distrital. 2016. pp. 433-434)

## **Marco Teórico**

### **Planteamiento De Los Criterios De Revisión Para La Evaluación De Los Informes De Gestión De La Política Pública *De Cero a siempre* en Bogotá**

El objetivo en este apartado es establecer criterios que permitan visualizar desde una óptica transversal, que responda a la Ley 1804 de 2016, la implementación de la política a nivel distrital. Así mismo, se espera que la construcción de estos criterios haga visible las particularidades a nivel territorial en la ejecución de la misma.

Para la elaboración de los criterios de revisión se tuvo en cuenta la construcción histórica del concepto de niñez como sujeto de derechos; así, como los títulos I, II y IV de la Ley 1804 de 2016; a su vez, se contempló lo estipulado por *el Plan de Desarrollo 2016 -2020* propuesto por la alcaldía mayor de Bogotá.

#### ***Integralidad Intersectorial***

La construcción del concepto de niñez, su transformación social, su lugar en la sociedad y la familia, y el lugar que se abre en las leyes estatales hace énfasis en la importancia del cuidado al equilibrio en el menor. Esto sugiere que el niño y la niña requieren un ambiente sano, en cualquiera de sus relaciones, ya sea en la familia, en la sociedad, en la escuela, etc. De ahí que la construcción de la política estipule de manera clara el cuidado al desarrollo integral y señale la necesidad de procesos de corresponsabilidad entre los entes estatales, la familia y la sociedad en el cuidado del menor.

En este sentido, el concepto de desarrollo integral nos da luces para comprender esta necesidad, que se resume en el cuidado de todos los ambientes que posibilite el desarrollo sano del menor. El desarrollo integral, se vincula de forma transversal a toda la construcción histórica de la propuesta pública *De Cero a siempre*. Esto es importante, si se entiende que los esfuerzos de los sectores de forma aislada no generan resultados frente a la importancia

del cuidado integral. De allí, que uno de los ejes fundamentales de la Ley 1804 de 2016 sea, en la gestión, la capacidad de armonizar los distintos entes de atención. Por ende, la sincronización de todos los que se encuentran alrededor del niño o la niña garantiza el equilibrio en su desarrollo.

Es en esta vía que el Título II de la Ley 1804 señale de manera puntual los parámetros para la gestión intersectorial. En el cual se deja explícita la necesidad de vincular en unísono todos los sectores involucrados. Esta necesidad es entendida por la alcaldía Mayor de Bogotá y tomada como vía para garantizar la sinergia entre los distintos proyectos de atención del distrito.

De esta manera, podemos decir que un criterio de revisión para la gestión de la política pública *De Cero a siempre* en la ciudad de Bogotá será revisar los planes y estrategias que hacen de cualquier acción un trabajo conjunto, integral entre los distintos sectores de intervención, es decir, se evaluarán los procesos de integralidad intersectorial.

### ***Seguimiento Diferencial***

Por otro lado, el marco conceptual sobre la niñez nos presenta a la infancia como un universo único. Cada niño o niña es diferente en su individualidad y, en resonancia, en sus derechos. A partir de esta afirmación, entonces, se puede pensar que si bien la atención debe darse para cada niña o niño por igual ello no debe significar dejar de verlo en su particularidad.

El carácter diferencial es un concepto especial en el planteamiento de la Política Pública. A través de este se puede entender las necesidades del desarrollo del menor en su diferencia, y así, atenderle de forma oportuna e integral. Las condiciones de un niño en la zona rural del Cauca no serán iguales de uno en cualquier municipio de La Guajira. Esto supone, entonces, que las diferencias de orden territorial, étnico, social, racial se deben respetar y defender en pro del desarrollo integral de cada individuo.

Por otro lado, podemos pensar desde este concepto que un niño en la Localidad de Barrios Unidos en Bogotá no tiene las mismas condiciones que una niña en la misma localidad, del mismo sector. Esta idea tan fuerte nos da luces de comprensión. La necesidad de revisar a cada sujeto en su individualidad y diferencia permite observar que cada crecimiento es particular, que cada necesidad de ser protegidos igualmente. Pero, sobre todo, nos ayuda a pensar que la susceptibilidad de un niño o niña a ser vulnerado es altísima y no depende de situaciones universales sino de fenómenos particulares que implican a todos los que están involucrados.

En este sentido, la Ley es pertinente, oportuna, flexible, continua, en tanto es diferencial. Se dará en el momento oportuno; capaz de adaptarse a las características de cada sujeto; ocurre con la regularidad que cada niña y niño requiere en su proceso de desarrollo solo sí se valora a las niñas y niños como sujetos que se construyen y viven de diferentes maneras, en contextos y condiciones diversas.

Por último, este elemento diferencial de la niñez está presente en el plan de desarrollo distrital y, también, en los múltiples documentos oficiales de la nación. Por ello, se considera un elemento de vital importancia, como criterio de revisión en la gestión realizada en los años 2016 al 2018 en la ciudad de Bogotá. Dicho de otra manera, el criterio de evaluación es la revisión del seguimiento diferencial de cada niño y niña en la ciudad de Bogotá.

### ***Elementos constitutivos a la luz de los informes de gestión anual***

Para finalizar, en el planteamiento de criterios se considera importante respetar los elementos constitutivos de una política y de su implementación. Por ello, es fundamental revisar los lineamientos estipulados en la política pública *De Cero a siempre*, a aquellos elementos propuestos a nivel Bogotá, y contrastarlos a la luz de los informes de gestión anual que cada ente territorial debe presentar. Así, se evalúa la gestión desde las mismas dinámicas estipuladas por la Ley 1804 de 2016 en el Título IV. Seguimiento y veeduría.



Por ello, a continuación, se expondrán los informes entregados por la alcaldía de Bogotá, entre los años 2016 a 2018, en el marco del Plan de desarrollo 2016-2020. Esto con el objetivo de revisarlos a la luz de los elementos constitutivos en contraste con los resultados de la gestión. Terminado esta revisión, se evaluarán los informes de gestión a la luz de los conceptos propuestos: integralidad intersectorial y seguimiento diferencial.

### **Informe de la gestión: La infancia en Bogotá, en el marco del Plan de desarrollo 2016 – 2020**

Para el desarrollo de este apartado hemos rastreado los informes de gestión a la primera infancia, en los periodos 2016 a 2018. Los resultados de esta búsqueda nos confrontan con una primera realidad: no se registran informes de gestión de la primera infancia determinado por un ente central. Para acceder a un panorama general frente a la gestión a la primera infancia se deben rastrear los informes de forma sectorizada, es decir, acudiendo a los entes involucrados con la niñez y la adolescencia, sin embargo, no todos los entes presentan un informe de gestión referente a la niñez. En el caso de la investigación encontramos informes de gestión emitidos por el ICBF sector Bogotá en el año 2016, los años 2017 y 2018 no se registran más que la asistencia a mesas públicas en un encuentro de gestión anual en la que cada localidad confirma su asistencia.

Al respecto, al indagar en la página del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) los Informes de Rendición de Cuentas Regional y Mesas Públicas de los Centros Zonales. De los años correspondientes a esta investigación solo se muestra un informe con datos de la gestión en la ciudad el año 2016, de los dos años siguientes no se registra informe. Para corroborar esta información puede ingresar a la página: <https://www.icbf.gov.co/mesas-publicas/region?region=14#event-mesa-publica-regional-bogota-cz-martires-2>

Por otro lado, en el sector salud, la Secretaría de salud no presenta públicamente algún informe de gestión entre los años 2016 a 2018. Los hallazgos solo nos muestran el plan decenal de salud pública, en el marco del Plan de Territorial de Salud para Bogotá 2016 – 2020 (Secretaría Distrital de salud. 2016) en el que dentro de la lista enorme de puntos y metas a desarrollar se encuentran contemplados una atención integral a la infancia y la adolescencia (pp. 176, 181). Sin ánimo de desviar el objetivo de este capítulo, se hace pertinente señalar que el lugar que ocupa el Pilar 1 Igualdad de calidad de vida dentro del plan territorial de salud es tangencial. En esta se alude al cumplimiento de la política y se señalan dos metas al 2020 que son: “Aumentar la respuesta efectiva a un 84 % de los niños, niñas y adolescentes identificados en alto riesgo desde la Línea 106” y “Mejorar en un 60 % las pautas de crianza y protección hacia la infancia y adolescencia captada en los espacios educativos y de vivienda” (p. 181).

Es importante señalar que los balances de la política de Estado para el desarrollo Integral de la primera infancia *De Cero a siempre*, en los años 2016, 2017 y 2018, si bien hacen un esfuerzo por mostrar un panorama general, a nivel nacional, de la situación de la infancia, y los avances con sus aciertos y dificultades, no presenta a nivel específico un panorama a nivel local que permita, para el desarrollo de los objetivos de esta monografía, visualizar desde el ente territorial el progreso, o no, de la Política Pública.

La información alusiva a Bogotá, en los informes y balances a nivel nacional señalan al Distrito capital como referente en el cuidado de la infancia, además de abanderado de la gestión de la Ley. Las menciones a Bogotá, por lo general, se encuentran en el marco de la atención desde los niveles de educación de la primera infancia.

Por último, los otros organismos que intervienen en el cuidado y protección de la niñez presentan informes no regulares, poco claros alrededor de la gestión de la primera infancia. Sin embargo, se puede evidenciar que los informes de gestión, centralizados en el

Plan de desarrollo 2016 – 2020, recogen en gran medida lo estipulado en su plan de desarrollo. Por esta razón, hemos tomado como fuente central los datos y el seguimiento que nos ofrece la Alcaldía Mayor de Bogotá a la luz de estos informes.

### ***Análisis Del Informe De Gestión Año 2016***

El informe de gestión en el año 2016 de implementación de la política pública *De Cero a siempre* en Bogotá sigue los siguientes indicadores:

- a. Ruta integral de atención para niños, niñas y adolescentes diseñada e implementada.
- b. Número de cupos para atender niños y niñas de 0 a 5 años en el marco de la Ruta Integral de Atenciones.
- c. Número de niños, niñas y adolescentes atendidos integralmente en el marco de la Ruta de Atención Integral de atenciones (RIA)
- d. Número de cupos para la atención integral de niños y niñas de 4 y 5 años.

Estos cuatro puntos responden, en efecto, a lo planteado en el Plan de desarrollo de Bogotá y contempla lo estipulado en el Plan 1. Calidad de vida. En el informe se presenta de forma porcentual los rendimientos de la gestión en relación con la meta propuesta para el año cursado y, en relación con la meta al 2020. Así mismo, se hace un comentario cualitativo que contempla retrasos y soluciones, así como avances y logros. La tabla 2. a continuación resume estos indicadores.

**Tabla 2.**

*Indicadores de la gestión 2016*

<b>Indicadores</b>	<b>Avance porcentual X año</b>	<b>Retrasos y soluciones</b>	<b>Avances y logros</b>
Ruta integral de atención para niños, niñas y	0.19% de 0.20% _____ 95%	No hay plataforma tecnológica que permita recoger información en la	Se cuenta con una Estrategia Distrital para la implementación del RIA en primera infancia.

<p>adolescentes diseñada e implementada.</p>		<p>implementación de la RIA.</p> <p>Se evalúa la alternativa de crear dos módulos en la plataforma del sistema de información del Programa Ampliado de Inmunizaciones, a fin de no perder trazabilidad de la información para el posterior seguimiento.</p>	<p>Se cuenta con un plan de acción articulado para el diseño e implementación de la Ruta Integral de Atenciones para la Primera Infancia.</p> <p>Se desarrollaron 14 Sesiones de la Mesa Técnica Ejecutiva Ruta Integral de Atención para la Primera Infancia.</p> <p>Se inicio la implementación del pilotaje en el marco del Lineamiento Distrital Técnico Operativo de la RIA, con su respectiva programación para 5 localidades.</p> <p>Se cuenta con los siguientes documentos - Lineamiento Distrital Técnico Operativo de la RIA avanzado en su construcción. - Capítulo I Definiciones conceptuales, jurídicas y operativo para la implementación de la RIA en las Localidades del Distrito. - Capítulo II Fichas Técnicas de 28 Atenciones Integrales de la RIA. - Análisis de instrumentos y herramientas que aporten al diseño del sistema como: el Sistema de Valoración del Desarrollo Infantil (SVDI), el Sistema de Monitoreo de Infancia y Adolescencia (SMIA) y el pilotaje del Sistema de Monitoreo niño a niño (SIMONNA).</p> <p>Articulación intra e intersectorial para la consolidación de la herramienta de información.</p> <p>El Diseño de una herramienta en versión Beta para la implementación de la RIA, la cual aporta los</p>
--	--	---	--

			<p>contenidos técnicos del seguimiento niño a niño y que posteriormente pueda migrar la información a la nueva plataforma SDIS.</p> <p>Se cuentan con 51.133 cupos que cumplen con los lineamientos y estándares técnicos de educación inicial en un porcentaje superior al 80%. De estos 33.228 corresponden a cupos de la SDIS EN 223 Jardines y 17.905 en 256 jardines privados.</p>
Número de cupos para atender niños y niñas de 0 a 5 años en el marco de la Ruta Integral de Atenciones.	101,987.00 de 125,436.00 <hr/> 81.31%	No existe información	<p>Se atendieron integralmente en los servicios de primera infancia a 101.987 niños y niñas desde la gestación.</p> <p>A esta fecha, se contaba con una oferta de 56.953 cupos en ámbitos institucionales, en los cuales se encontraban en atención 56.212 niños y niñas de 0 a 5 años en 403 jardines infantiles. Del total de la población atendida el 52% son niños y el 48% niñas.</p> <p>Se avanzo en la revisión de documentos técnicos vigentes logrando la actualización del modelo de atención en armonía con la Ruta Integral de Atenciones para priorizar atención los 1.000 primeros días, en coherencia con lo dispuesto en la Política de Infancia y Adolescencia y la Política <i>De Cero a siempre</i>.</p> <p>Se avanzó en la programación del tránsito de niños y niñas de 3,4 y 5 años a ámbitos institucionales, en concertación con las familias.</p> <p>Se realizaron encuentros grupales y en domicilio, brindando</p>

			<p>herramientas a las familias y cuidadores para la cualificación en la crianza y el cuidado de los niños y las niñas.</p> <p>En el marco de la atención diferencial, se atendieron 9.386 niños, niñas y adolescentes, de los cuales 2.051 son niños, niñas y adolescentes con discapacidad, 423 habitantes de territorios rurales, 2.071 pertenecientes a grupos étnicos y 4.841 niños y niñas de primera infancia víctimas o afectados por el conflicto armado.</p> <p>Dentro de las actividades que se realizan en el marco de esta meta, se encuentran:</p> <p>a) Transversalización del Enfoque Diferencial desde las tres líneas (Identificación y transformación de imaginarios segregadores y discriminatorios, respuestas flexibles y diferenciales y mecanismos para la superación de la segregación y discriminación).</p> <p>b) Acompañamiento a las unidades operativas para la definición de herramientas pedagógicas desde la literatura, el arte y la creación de los quitapesares que favorece la expresión de emociones y su resignificación, enriqueciendo los proyectos de aula.</p> <p>c) Articulación con el Instituto Nacional para Ciegos e Instituto Nacional para Sordos-para aportar a la participación de la primera infancia.</p>
--	--	--	--

			<p>d) Construcción de propuestas pedagógicas, incluyendo lo comunitario y la identidad campesina-rural con el desarrollo de tres (3) encuentros de fortalecimiento técnico.</p> <p>e) Seguimiento a la caja de herramientas de la OEI, para la implementación del enfoque diferencial en los escenarios de atención de la primera infancia.</p>
Número de niños, niñas y adolescentes atendidos integralmente en el marco de la Ruta de Atención Integral de atenciones (RIA)	<p>6,347.00 de 7,740.00</p> <hr/> <p>82.00%</p>	No existe información	<p>Se han implementado estrategias y servicios que buscan impactar, en la calidad de vida de los niños niñas y adolescentes del Distrito.</p> <p>Se atendieron 6.347NNA, de los cuales 2.653 NNA se encontraban principalmente en situación de trabajo infantil, encierro parentalizado, acompañamiento laboral a un adulto en calle (696 NNA a través de Centros amar, 957 a través de la estrategia móvil); quienes recibieron atención integral, se activó la ruta para restablecimiento de derechos en salud, educación, identidad y otras vulneraciones e inobservancias según el caso y se brindó orientación laboral a los adolescentes y sus familias aportando directamente en la reducción de la tasa de trabajo infantil.</p> <p>Así mismo, se atendieron 2.514 NNA víctimas o afectados por el conflicto armado a través de la estrategia Atrapasueños, 1.902 a través de papalotl de sueños y 612 en casas de memoria y lúdica, en pro de garantizar el goce efectivo de</p>

			derechos y el cumplimiento de la reparación integral especialmente a NNA a través del acompañamiento en territorio, aportando al cumplimiento del plan de acción distrital de víctimas del conflicto armado.
Número de cupos para la atención integral de niños y niñas de 4 y 5 años	19,393.00 de 17,500.00 <hr/> 110.82%	No existe información	<p>A través de las acciones planteadas se logró y superó la meta de atención integral para el año 2016 fijada en 17.500 cupos, ya que se realizó la atención integral de diecinueve mil trescientos noventa y tres (19.393) niños y niñas llegando al 110,8% de la meta, con el cumplimiento de al menos el 80% de estándares de calidad.</p> <p>Se ejecutan los convenios: 2716 de 2016 celebrado entre SED y SDIS (con atención de 14.173 niños y niñas), y el 3581 de 2016 celebrado entre SED, Colsubsidio e ICBF (con atención de 5.220 niños y niñas).</p> <p>A través de la Mesa Intersectorial para la Ruta Integral de Atenciones, se avanzó en la definición de veintiocho (28) Atenciones priorizadas en Bogotá D.C y la construcción de las orientaciones técnicas para la implementación de la RIA, planteada como herramienta que contribuye a ordenar la gestión en el territorio, de manera articulada y consecuente con la situación de derechos de los niños y las niñas en sus respectivos entornos.</p>

*Nota.* Adaptado del documento Avance del Plan de desarrollo. Bogotá Mejor para Todos.

Informes del 2016.



De lo anterior se evidencia un resultado óptimo y eficiente frente a la política pública, de forma general, y las metas del Plan de Desarrollo de Bogotá, de manera específica. Se hace evidente que existe una motivación de integrar a los distintos sectores, así como el avance sobre el planteamiento de una RIA que recoja las necesidades y preocupaciones locales. Resalta a simple vista que gran parte de la gestión, e inclusive la que presenta mayor éxito, refiere a la ampliación de cupos para la atención de niños y niñas entre 4 y 5 años. Además de la cualificación de los cuidadores y cuidadoras de niños y niñas en localidades específicas en Bogotá.

### ***Análisis Del Informe De Gestión Año 2017***

Los informes de gestión varían, se van transformando. Esto supone, en principio, que la herramienta de evaluación va optimizándose. En este caso, la herramienta se presenta más compleja, porque se centra en un reporte cuantitativo, pormenorizado estadísticamente. Se evidencia que, el enfoque cualitativo desaparece o se suspende o no es diligenciado.

En vista de esto, para poder ampliar la información de la gestión en el 2017 fue necesario acudir al Reporte ejecutivo, en el que se explica de forma sucinta, de manera cualitativa, algunos elementos que permiten comprender mejor los resultados de la política en Bogotá.

Por otro lado, para facilitar la comprensión, se hace necesaria la explicación de las categorías con las que se elaboran los porcentajes, las cuales sirven de guía de interpretación. Esto se explica así:

El avance del plan de desarrollo puede interpretarse de tres maneras, de acuerdo con el periodo de tiempo de análisis:

1. La columna *Ponderación* presenta el peso porcentual de cada elemento en el total obtenido.

2. La columna *En la Vigencia* registra el porcentaje alcanzado de cumplimiento de los compromisos dentro de la vigencia, para este caso entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de cada vigencia.
3. La columna *Transcurrido* evidencia el porcentaje de cumplimiento de los compromisos desde el inicio del PDD (Acuerdo 645 del 9 de junio de 2016) hasta la fecha de corte respectiva.
4. La columna *Acumulado en PDD*, muestra el porcentaje de cumplimiento de los compromisos desde el inicio del PDD hasta la fecha límite de la vigencia de este, entre el 9 de junio de 2016 y el 31 de mayo de 2020. (Secretaría Distrital de Planeación.  
[http://www.sdp.gov.co/gestion-a-la-inversion/programacion-y-seguimiento-a-la-inversion/seguimiento?field\\_inversion\\_segui\\_class\\_tid=937&field\\_inversion\\_segui\\_periodo\\_tid=938&field\\_inversion\\_segui\\_vigencia\\_value%5Bvalue%5D%5Byear%5D=2016](http://www.sdp.gov.co/gestion-a-la-inversion/programacion-y-seguimiento-a-la-inversion/seguimiento?field_inversion_segui_class_tid=937&field_inversion_segui_periodo_tid=938&field_inversion_segui_vigencia_value%5Bvalue%5D%5Byear%5D=2016))

Para el desarrollo de la monografía, es de gran importancia señalar el periodo de análisis en vigencia, en tanto que es esta la que nos facilita entender los avances en el periodo de tiempo anual, correspondiente en este caso al 2017. Para sintetizar la información se elaboro la Tabla 3 basado en el informe de gestión del año mencionado.

**Tabla. 3**

*Indicadores de gestión 2017*

<b>Indicadores</b>	<b>Porcentaje <i>En vigencia</i></b>
<b>Desarrollo integral desde la gestación hasta la adolescencia</b>	93.20%
Diseñar e implementar la Ruta Integral de Atenciones para niños, niñas y adolescentes	82.50%
76.241 cupos para atender niños y niñas de 0 a 5 años en el marco de la Ruta Integral de Atenciones	93.40%
43.000 niños, niñas y adolescentes de 6 a 17 años y 11 meses en	96.74%

riesgo o situación de trabajo infantil, víctimas y/o afectados por el conflicto armado, o vinculados al Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente en medio abierto serán atendidos en el marco de la ruta integral de atenciones en el año 2020	
Educación inicial de calidad en el marco de la ruta de atención integral a la primera infancia	103.34%
3.000 cupos para la atención integral de niños y niñas de 4 y 5 años	103.34%
<b>Número de cupos para atender niños y niñas de 0 a 5 años en el marco de la Ruta Integral de Atenciones</b>	93.40%
43.000 niños, niñas y adolescentes de 6 a 17 años y 11 meses en riesgo o situación de trabajo infantil, víctimas y/o afectados por el conflicto armado, o vinculados al Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente en medio abierto serán atendidos en el marco de la ruta integral de atenciones en el año 2020	96.34%
<b>Número de niños, niñas y adolescentes atendidos integralmente en el marco de la Ruta de Atención Integral de atenciones (RIA)</b>	96.74%
83.000 cupos para la atención integral de niños y niñas de 4 y 5 años	103.34%
<b>Número de cupos para la atención integral de niños y niñas de 4 y 5 años</b>	103.34%

*Nota.* Adaptado del documento *Avance del Plan de desarrollo*. Bogotá Mejor para Todos.

Informes del 2017. Se presentan unos indicadores en negrita. Estos se presentan como indicadores centrales, de los cuales se desprenden subindicadores.

Los resultados presentados muestran cómo las metas para el 2017 están ponderadas desde el 82.50% al 103.34%, lo cual indica que están siendo alcanzadas con muy buen resultado. Según el resumen ejecutivo, los indicadores señalan una mejoría con respecto al año anterior si se compara el nivel de cumplimiento frente a las metas anuales. Con respecto al informe cualitativo, vemos que los índices no nos muestran un detalle sobre el cómo se implementan estos planes de acción ni el impacto provocado, es decir, los resultados; la ausencia de los indicadores de retraso y soluciones y la de avances y logros nubla la comprensión de la forma en la que estos planes se desarrollan.

Para terminar, podemos señalar que el número de niños atendidos en el marco del RIA y el número de cupos en el marco de la atención integral, así como el desarrollo integral se miden con el número de cupos para la atención. Esto supone que la atención y su calidad no se miden con respecto al número de niños afectados sino frente a la capacidad de atención de las instituciones.

### ***Análisis Del Informe De Gestión Año 2018***

El informe para este año no agrega información. Este se presenta de la misma manera que la del año anterior, al igual que su resumen ejecutivo. Para presentar la Tabla 4 se seguirá con el mismo formato anterior y se actualizarán los datos en el marco del criterio en vigencia.

**Tabla 4.**

#### *Indicadores de gestión 2018*

<b>Indicadores</b>	<b>Porcentaje En vigencia</b>
<b>Desarrollo integral desde la gestación hasta la adolescencia</b>	92.84%
Diseñar e implementar la Ruta Integral de Atenciones para niños, niñas y adolescentes	97.50%
76.241 cupos para atender niños y niñas de 0 a 5 años en el marco de la Ruta Integral de Atenciones	88.59%
43.000 niños, niñas y adolescentes de 6 a 17 años y 11 meses en riesgo o situación de trabajo infantil, víctimas y/o afectados por el conflicto armado, o vinculados al Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente en medio abierto serán atendidos en el marco de la ruta integral de atenciones en el año 2020	104.21%
<b>Educación inicial de calidad en el marco de la ruta de atención integral a la primera infancia</b>	103.27%
83.000 cupos para la atención integral de niños y niñas de 4 y 5 años	103.27%
<b>Número de cupos para atender niños y niñas de 0 a 5 años en el marco de la Ruta Integral de Atenciones</b>	88.59%
43.000 niños, niñas y adolescentes de 6 a 17 años y 11 meses en riesgo o situación de trabajo infantil, víctimas y/o afectados por el conflicto armado, o vinculados al Sistema de Responsabilidad Penal	104.21%

Adolescente en medio abierto serán atendidos en el marco de la ruta integral de atenciones en el año 2020	
<b>Número de niños, niñas y adolescentes atendidos integralmente en el marco de la Ruta de Atención Integral de atenciones (RIA)</b>	104.21%
83.000 cupos para la atención integral de niños y niñas de 4 y 5 años	103.34%
<b>Número de cupos para la atención integral de niños y niñas de 4 y 5 años</b>	103.27%

*Nota.* Adaptado del documento *Avance del Plan de desarrollo*. Bogotá Mejor para Todos. Informes del 2018.

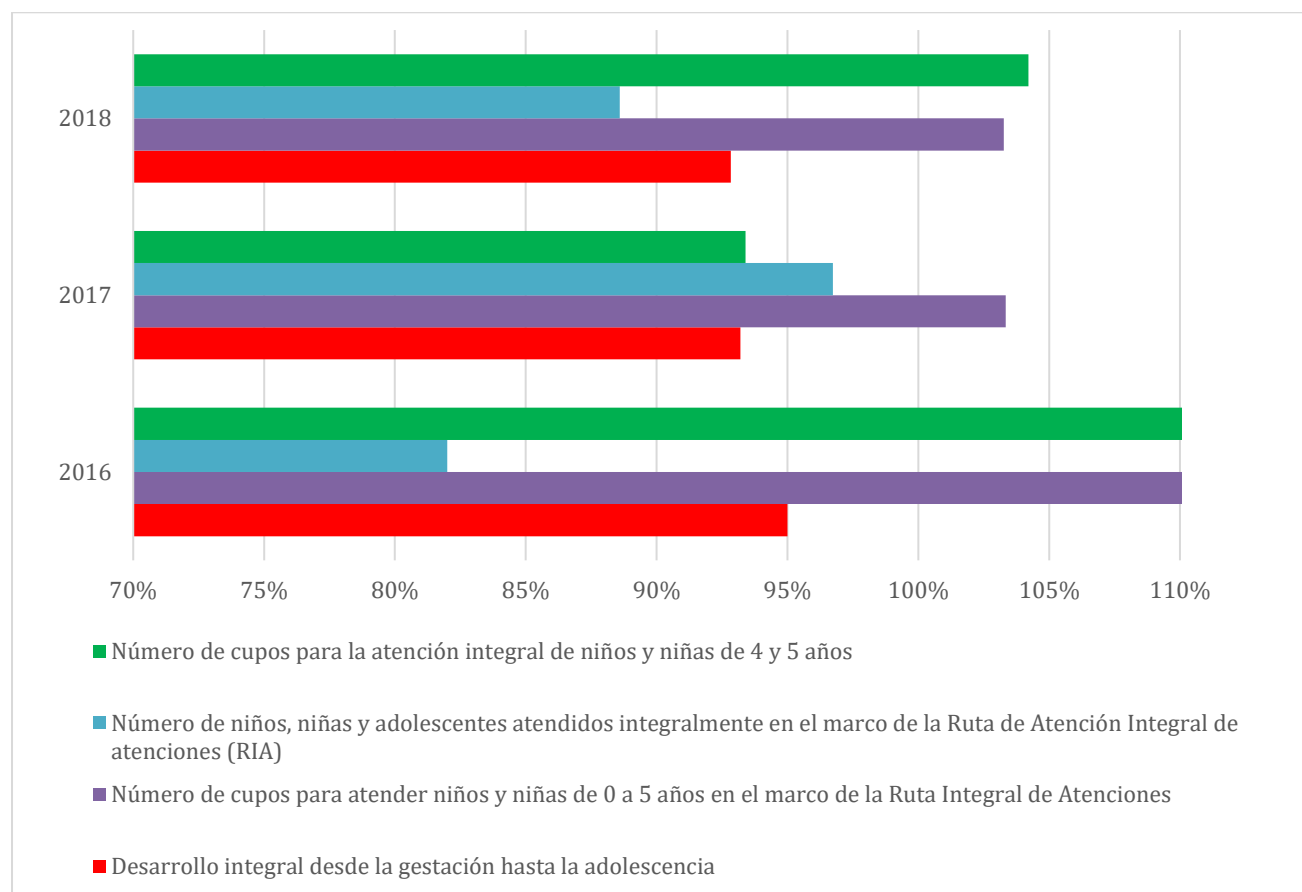
Se observa que en los porcentajes, con respecto al año anterior, hay una mejoría en vigencia en el cuarto indicador, Número de cupos para la atención integral de niños y niñas de 4 y 5 años, pero los resultados con respecto a los demás indicadores disminuyeron. Aunque la diferencia porcentual no permita argumentar una disminución significativa. Frente a este año, se puede señalar que, según los lineamientos y metas propuestas Bogotá sigue trabajando de forma sistemática en la atención integral a los niños y niñas. En consonancia con lo que el Resumen ejecutivo del año 2018 el plan de desarrollo en su indicador Plan de Vida, en el cual se incluyen los planes frente a la Política Pública de Infancia *De Cero a siempre* se observa avances significativos para cumplir la meta hacia el 2020.

### ***Contraste de los indicadores y el porcentaje alcanzado***

Para visualizar de forma clara los avances del plan de Desarrollo, en lo pertinente a la implementación de la política *De Cero a siempre*, se presenta una gráfica que permite comprender, desde un solo ángulo, el trabajo realizado por la gestión Distrital. (Ver figura 2.)

**Figura 2.**

Gestión de la Política Pública *De Cero a siempre* 2016-2018 en Bogotá



*Nota.* Adaptado de los documentos de *Avance del Plan de desarrollo. Bogotá Mejor para Todos. Informes del 2016 – 2020*. Elaboración Propia. El gráfico representa el avance año a año, entre el 2016 al 2018 de los cuatro ejes propuestos por la alcaldía local de Bogotá en el Plan de desarrollo 2016 – 2020.

En este gráfico se muestra como la gestión, revisada desde sus cuatro ejes progresa. Los índices que mejores resultados demuestran son Número de cupos para la atención integral de niños y niñas de 4 a 5 años y Número de cupos para atender niños y niñas de 0 a 5 años en el marco de la Ruta Integral de Atención. Por otro lado, frente al Desarrollo integral desde la gestación hasta la adolescencia encontramos un índice con menores resultados en relación con los otros indicadores, sin embargo, los porcentajes de ejecución son muy altos. Por último, se evidencia un progreso en el indicador de Número de niños, niñas y adolescentes atendidos integralmente en el marco de la Ruta de Atención Integral (RIA).

### **Evaluación Gestión De La Política Pública *De Cero a siempre* En Bogotá**

Este apartado tiene como propósito cumplir con el tercer objetivo de esta monografía: evaluar las acciones implementadas en el cumplimiento de la estrategia *De Cero a siempre* en la ciudad de Bogotá. Para ello, se seguirán los tres criterios establecidos en los apartados anteriores, y el análisis realizado de los informes de gestión publicados por la Alcaldía de Bogotá.

Se inicia con el tercer criterio que busca contrastar los lineamientos estipulados en la política con los elementos propuestos a nivel Bogotá, y contrastarlos a la luz de los informes de gestión anual.

#### ***Evaluación elementos constitutivos a la luz de los informes de gestión anual***

Los estamentos distritales señalan en su plan de Desarrollo 2016-2020 indicadores para garantizar la meta propuesta referente a las líneas de acción que contemplan el cumplimiento de la Ley 1804 de 2016. Estos indicadores están bajo el programa Desarrollo integral desde la gestación hasta la adolescencia en el marco del Primer Pilar: igualdad de calidad de vida. Cada indicador presenta una constante, alcanzar un número de cupos determinado frente a la atención integral de niños y niñas. Si se observa con detenimiento, se

hace evidente que la gestión de la alcaldía se centra en engrosar la cantidad de atenciones por número de cupos existentes. En este sentido, se puede pensar que existe una relación directa entre la cantidad de cupos para la atención y el desarrollo integral de niños y niñas.

Ahora bien, este interés puede ser respuesta al diagnóstico realizado. Índices muy altos de trabajo infantil y falta de acceso a la educación y atención temprana, en la primera infancia; además de la vulnerabilidad de derechos entre niños de 5 a 17 años requiere focalizar de forma oportuna el problema. De aquí, que se comprenda la necesidad de ampliar la oferta de cupos en la atención a niños y niñas menores de cinco años.

Sin embargo, la relación no es directa. Si se contemplan los elementos que sugiere la Ley 1804 de 2016 en su Título I cuando señala la definición de integralidad, a saber:

conjunto de acciones intersectoriales, intencionadas, relacionales y efectivas encaminadas a asegurar que en cada uno de los entornos en los que transcurre la vida de los niños y niñas, existan las condiciones humanas, sociales y materiales para garantizar la promoción y potenciación de su desarrollo” (p. 3)

Se puede afirmar que garantizar el desarrollo integral no es posible si únicamente se contempla el lugar físico de la atención, es decir, los entornos. En otras palabras, el desarrollo integral desde la gestación hasta los cinco años no se puede certificar si los elementos que indican su integralidad son, de los diez indicadores, ocho que refieren a cupos de atención a la infancia.

Además, los indicadores que se refieren al diseño e implementación de la ruta integral de atenciones para niños, niñas y adolescentes tienen un acumulado del 78.00% al 2018. Esto sugiere que, por un lado, el avance de un marco de atención integral no ha sido postulado de manera oportuna, por ende, los elementos o criterios para determinar la integralidad de la atención son inexistentes. Por otro, al momento de esta investigación, en el año en transcurso, octubre de 2020, la alcaldía de Bogotá y los entes encargados de la atención a la infancia no



cuentan con una RIA; sin embargo, los porcentajes de gestión anual sorprenden, entre el 2016 al 2018 por sus valores. Cada año se avanza por encima de un 70% en la ejecución de este criterio.

Estos dos elementos señalan que los índices porcentuales por año siguen criterios que no van de la mano de una atención intencionada ni intersectorial. Pero, sobre todo, apuntan a que la alcaldía de Bogotá presenta debilidades en las fases de atención, como lo estipula el Título III, Art. 8, de la Ley 1804 de 2020 en su inciso de implementación. Al no existir una Ruta de Atención Integral la implementación de la estrategia y su gestión pueden determinar, dentro del seguimiento e implementación de la política, líneas que no se pueden evaluar de forma coherente, de manera sistemática.

Ahora bien, luego de evaluar los indicadores de la gestión de la alcaldía en relación con los elementos de la Política *De Cero a siempre*, se desea señalar las debilidades en el seguimiento de los criterios dentro de los resultados planteados por la misma Secretaría Distrital de Planeación. En el informe entregado en el año 2016, en el componente cualitativo del reporte, se señalaba que “no hay una plataforma tecnológica que permita recoger la información en la implementación de la RIA” (Ver Tabla 2.) Al año siguiente, es imposible saber si la creación de la plataforma fue posible. Al omitir el enfoque cualitativo en la entrega de la gestión desaparece la posibilidad de conocer los avances frente a las dificultades planteadas. Así, a la fecha de 2018 es imposible establecer si existe o no esta plataforma.

Ahora bien, existe la creación de una plataforma para el seguimiento niño a niño, propuesto por el gobierno nacional en el 2016. Este es el Sistema de Seguimiento Niño a Niño (SSNN) en el que se articula la información producida por los actores involucrados en la atención integral a la primera infancia” (Ministerio de educación) Según el *Primer manual operativo* del SSNN podemos suponer que esta plataforma está en vigencia en el 2018. Con ella, se podrá hacer seguimiento niño a niño, de forma integral. Sin embargo, a nivel local no

existe entre el 2016 al 2018 ninguna herramienta de sistematización y seguimiento. En el componente de retrasos y soluciones, del primer informe del 2016 se señala que se encuentra en evaluación “la alternativa de crear dos módulos en la plataforma del sistema de información del Programa Ampliado de Inmunizaciones, a fin de no perder trazabilidad de la información para el posterior seguimiento” (Ver Tabla 2.) Entre los informes de gestión siguientes desaparece dicha información, por lo que no se sabe si se le da continuidad a esta opción.

En conclusión, se puede señalar que, primero, si bien los procesos de atención a la primera infancia se han efectuado (No se podría dudar de los esfuerzos de profesores, madres comunitarias, de los esfuerzos del ICBF, entre otros sectores que velan por la infancia), no es posible asegurar que estas atenciones respondan a líneas de gestión que correspondan a todos los componentes estipulados en la Política Pública. Segundo, las herramientas que permiten hacer seguimiento a la gestión a nivel local, en principio, son insuficientes y, además, aquellos indicadores y metas que representan los resultados no permiten una comprensión cabal y profunda a la gestión realizada entre el 2016 al 2018, por lo que no se puede realizar un diagnóstico real de los alcances de la gestión. Por último, es importante señalar que la ampliación de cupos como estrategia para el desarrollo integral desde la gestación a la adolescencia, contemplado por el Plan de desarrollo 2016–2020, apunta a fortalecer la problemática diagnosticada en el 2015 por el DANE, la cual señala que hay un índice de niños y niñas menores de 5 años que no tienen acceso a la educación temprana, además de señalar los riesgos de vulnerabilidad altos. Sin embargo, este indicador garantiza uno de los tres conceptos propios de la primera infancia: Entornos (Ley 1804 de 2016. p. 2) dejando de lado tanto los conceptos de Desarrollo integral y Realizaciones como otros conceptos relativos a la gestión Política.

### ***Evaluación a partir del criterio Integralidad Intersectorial***

Los esfuerzos de las movilizaciones sociales por conseguir una política pública fueron altísimos. Distintos sectores del país, entre entidades privadas, públicas, ONG y demás, velaron por que las líneas de acción del gobierno correspondieran a las concepciones científicas y económicas sobre el niño y su importancia a nivel familiar, social, ciudadano y, sobre todo, individualidad. Por ello, la construcción de un concepto de infancia como un sujeto integral, lleno de derechos, que requiere del cuidado y protección de todos los sectores implicados en el desarrollo de la infancia fue uno de los mayores logros en términos de política pública.

Por ello, es una obligación de cada ente territorial responder a estos criterios de forma sistemática. Sin embargo, dicha sistematicidad no se presenta al hablar de las relaciones que se establecen entre los distintos sectores del distrito.

En Bogotá, los sectores públicos que se ciñen al cuidado de los menores son el ICBF, la Secretaría de educación, la secretaría de salud, el IDRD, el Departamento de Planeación, entre otros (Desde los artículos 12 al artículo 21 se señalan los responsables de la integralidad de la política y de sus funciones. Ley 1804 de 2016. pp. 8, 10). Cada uno de ellos, en su agenda, integra algún aspecto que involucra el cumplimiento de la política pública. Sin embargo, no es posible determinar si las acciones son parte un proyecto que responde a las exigencias de la Ley o si, en otra dirección, se trata de un indicador integrado de forma separada a las acciones de otras instituciones.

En otras palabras. El ICBF entrega unos resultados de su gestión, una mesa concertada con todas las localidades. De esta solo queda registro de un informe general, del año 2016 En este se señalan aspectos relevantes que la gestión del ICBF ha realizado en términos de atención. Así, informa que sus funciones responden a, primero, el Plan de desarrollo 2016-2020 de Bogotá y, segundo, a lo estipulado en la Política pública *De Cero a*

*siempre*. En este mismo sentido, podemos ver que la secretaría de Salud de la ciudad de Bogotá integra en su plan Decenal 2011-2021, de forma sucinta, las líneas de acción estipuladas frente a la atención a la primera infancia. Cabe aclarar que no existen reportes en la web, públicamente, de ningún informe de gestión de los años correspondientes al Plan decenal 2011-2021. De la misma manera lo hace la Secretaría de educación en sus planes y su gestión. Cada uno de ellos responde por los compromisos establecidos en sus planes y metas institucionales.

Sin embargo, cada una de estas no se contemplan de forma integral, es decir, no son de carácter intersectorial, en tanto no se presentan como un

**conjunto de acciones planificadas** de carácter nacional y territorial, dirigidas a promover y garantizar el desarrollo infantil de las niñas y los niños desde su gestación hasta cumplir los seis años. [...] a través de **un trabajo unificado e intersectorial** que, desde la perspectiva de derechos y con un enfoque diferencial, **articula y promueve el desarrollo de planes, programas, proyectos y acciones para la atención integral** que debe asegurarse a cada niña y cada niño, de acuerdo con su edad, contexto y condición (Presidencia de la República de Colombia. 2013. P. 23) (Subrayado del autor)

La cita establece una relación entre el cuidado del menor de forma integral si existe un conjunto de acciones intersectoriales. Con ello, se evidencia que si los planes de acción, su gestión y la ejecución de estrategias no se contemplan de forma intersectorial, no se desarrollan acciones que apunten al carácter integral de la política pública.

En este sentido, se infiere que las acciones de cada sector no responden al concepto base de la política. Estas entidades tienen una fusión de carácter corresponsal con la Ley. Es decir, satisface algunas condiciones de la atención, pero no la profundidad de su carácter. En suma, sin decir que la atención brindada por los distintos sectores es negativa o deficiente (lo

cual no es evaluado en esta investigación) se puede asegurar, según la evidencia, que no existe un plan que atienda al niño o niña de forma integral y que, a través de ella, se pueda realizar seguimiento y veeduría al desarrollo de esta.

En conclusión, la gestión realizada entre los años 2016-2018 por la alcaldía de Bogotá, desde el criterio de Integralidad intersectorial, no responde a las exigencias que motivaron a la política pública. Es decir, no responde a los conceptos que son base de los principios rectores de la Política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia.

### ***Evaluación a partir del criterio Seguimiento Diferencial***

Para finalizar la evaluación, se busca revisar si existe un seguimiento diferencial de los niños y niñas en la gestión de la Política en Bogotá. Para ello, se revisará nuevamente los informes de gestión realizados en el Plan de desarrollo de Bogotá en el periodo correspondiente.

Vale la pena recordar que la importancia de este criterio es fundamental, en tanto garantiza la calidad de la atención. Aunque aparece como uno de los seis criterios que aseguran la calidad de una atención integral (Ley 1804 de 2016. p. 3), estamos seguros de que sin la diferenciación del sujeto no se podrá garantizar una atención pertinente, complementaria, flexible y oportuna.

Ahora bien, el análisis realizado al programa de Desarrollo integral desde la gestación hasta la adolescencia, del Plan de Desarrollo de la ciudad, evidencia en el 2016 hubo una intención de sistematizar la información de cada niño y niña atendido en la ciudad. Sin embargo, el seguimiento a esta gestión, en los años 2017 y 2018 desaparece. No existe un reporte sobre el seguimiento a la optimización de alguna herramienta que garantice una atención de orden diferencial. De igual manera, los informes del ICBF y la secretaría de salud no evidencian una herramienta que permita comprender el universo de cada niño o niña atendida.

También, evidencia de la falta de atención singular y diferenciada de los niños es que el Gobierno Nacional hasta finales del 2018 presentó el Sistema de Seguimiento al Desarrollo Integral de la Primera Infancia (SSNN). Del cual, más allá de los parámetros para su utilización, no sabemos nada. En la investigación se encontró un enlace para revisar el SSNN; sin embargo, este no es de orden público y solamente pueden acceder funcionarios de ciertos sectores del gobierno nacional.

Por otro lado, cabe mencionar que la ausencia de una Ruta Integral de Atención definida, la diferenciación de un caso particular se generaliza, en tanto no es clara cuales son las rutas de atención propicias para cada caso particular. Así, la atención se vuelve oportuna, inmediata, pero no preventiva, diferenciada, singular.

Para finalizar, se afirma que

1. En los informes de gestión no se puede identificar la calidad en la atención integral, en tanto no existe, entre el año 2016 al 2018, una herramienta que ayude a establecer un seguimiento individualizado a cada niño o niña;

2. Sin el seguimiento diferencial no se puede determinar el impacto de la estrategia en los niños y niñas. Más claramente, no se puede determinar si la inversión en capital humano contribuye con los objetivos económicos que implica la política pública en relación con la disminución de las brechas sociales y de pobreza y

3. La ausencia de una RIA incide de forma transversal en el criterio de seguimiento diferencial, en tanto no se puede establecer caminos de atención idóneos, a cada niño o niña según su necesidad, si no existe una ruta que dibuje un camino para la atención integral.

### **Conclusiones: Fortalezas y debilidades en la implementación de la Política Pública en Bogotá, en los años 2016-2018**

Para terminar, se presentarán en forma de conclusión, las debilidades y fortalezas en la implementación de la Política pública *De Cero a siempre*. Para señalar las fortalezas y debilidades se tuvo en cuenta el análisis de la Ley 1804 de 2016, los informes de gestión del Plan de desarrollo de Bogotá de los años 2016-2018. Los informes de gestión presentados por la Alcaldía Mayor de Bogotá fueron evaluados a partir de tres criterios, a saber: el contraste de los elementos constitutivos de la Ley 1804, los elementos integrados por el Plan de Desarrollo de Bogotá y los informes de gestión de éste; el criterio de integralidad intersectorial y de seguimiento diferencial.

Las debilidades encontradas en la gestión son

1. La herramienta que sirve para establecer si la gestión responde a los parámetros planteados por la Política es insuficiente. Esta no presenta con claridad indicadores que permitan establecer si las herramientas de atención al programa de Desarrollo integral desde la gestación a la adolescencia garantizan, como su nombre lo indica, el desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes.

2. El desarrollo integral desde la gestación hasta los cinco años no se puede certificar si los elementos que indican su integralidad se refieren a los Entornos (Ley 1804 de 2016. P. 2) dejando de lado tanto los conceptos de Desarrollo integral y realizaciones como otros conceptos relativos a la gestión política.

3. La gestión realizada entre los años 2016-2018 por la alcaldía de Bogotá, desde el criterio de integralidad intersectorial, no responde a los conceptos que son base de los principios rectores de la Política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia (Ley 1804 de 2016. p. 1)

4. No se puede identificar la calidad en la atención integral, en tanto no existe, entre el año 2016 al 2018, una herramienta que ayude a establecer un seguimiento individualizado a cada niño o niña

5. No existen herramientas que permitan determinar el impacto de la estrategia en los niños y niñas. Más claramente, no se puede evidenciar si la inversión en capital humano contribuye con los objetivos económicos establecidos en la Política pública, en relación con la disminución de las brechas sociales y de la pobreza

6. Al no existir una Ruta Integral de Atención (RIA) no se puede determinar la eficacia en un seguimiento diferencial, en tanto que no se puede establecer caminos de atención idóneos, a cada niño o niña según su necesidad.

En cuando a las fortalezas se puede decir que

1. De forma corresponsal, cada sector involucrado con el cuidado y la protección de los niños y niñas están, de manera independiente, realizando una labor que comprende en términos más amplios la importancia de la niñez.

2. Los indicadores cupos y las metas estipuladas en el programa de Desarrollo integral desde la gestación hasta la adolescencia, en el marco del Plan de desarrollo, indican que la elaboración de entornos ideales para la atención de niños y niñas es pertinente y de gran necesidad.

3. Frente a los índices planteados como diagnóstico de la primera infancia, la amplitud de cupos señala una atención oportuna a niños y niñas que no se encontraban escolarizados o que se encontraban en condiciones de ser vulnerados.



Por último, se puede añadir, de forma general, que se espera que los criterios de evaluación elegidos sirvan como criterios para permitir que los enfoques de gestión, en términos de desarrollo y crecimiento integral, sean posibles en el futuro. Aunque, es importante señalar que, si bien los avances de crecimiento en términos de una política que contempla al niño como un todo integral distan de lo planteado en la Ley 1804 de 2016, los proyectos en los cuales Bogotá ha invertido garantizan un trato más digno a la infancia de hoy.

## Referencias Bibliográficas

- Alcaldía Mayor de Bogotá (2016) Proyecto del Plan de desarrollo Bogotá 2016-2020.  
[http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/20160429\\_proyecto\\_pdd.pdf](http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/20160429_proyecto_pdd.pdf)
- LEY No. 1804. Presidencia de la República de Colombia. Colombia, agosto de 2016.  
<http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201804%20DEL%2002%20DE%20AGOSTO%20DE%202016.pdf>
- Jiménez, B. A. (2008) Historia de la infancia en Colombia: crianza, juego y socialización, 1968-1984. *Anuario colombiano de historia social y de la cultura*. (n.º 35) 155-188. <http://www.bdigital.unal.edu.co/21779/1/18295-59267-1-PB.pdf>
- Ministerio de educación (2018) Manual Operativo. Sistema de seguimiento al desarrollo integral de la primera infancia. [https://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-356107\\_recurso\\_4.pdf](https://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-356107_recurso_4.pdf)
- Ministerio de educación (s.f.) Sistema de Seguimiento niño a niño.  
<https://www.mineduacion.gov.co/portal/Educacion-inicial/Sistema-de-Educacion-Inicial/356107:Sistema-de-Seguimiento-Nino-a-Nino>
- Ministerio de Educación (s.f) *Antecedentes*.  
<https://www.mineduacion.gov.co/primerainfancia/1739/article-177829.html>
- Ministerio de Salud (2012-2021) Plan decenal de salud pública.  
<http://www.saludcapital.gov.co/DPYS/Documents/Plan%20Decenal%20de%20Salud%20P%C3%ABlica.pdf>
- Presidencia de la República (2012) *Comisión intersectorial de primera infancia. Atención integral: prosperidad para la primera infancia*.
- Presidencia de la República de Colombia (2013). *Estrategia de atención integral a la primera infancia. Fundamentos políticos, técnicos y de gestión*.

<http://www.deceroasiempre.gov.co/Prensa/CDocumentacionDocs/Fundamentos-politicos-tecnicos-gestion-de-cero-a-siempre.pdf>

Presidencia de la República de Colombia (2006) *Programa de apoyo para la política de primera infancia*. Política de primera infancia.

[http://www.cinde.org.co/PDF/Politica%20publica%20primera%20infancia%20Colombia%20\(v.%2011%20nov%2006\).pdf](http://www.cinde.org.co/PDF/Politica%20publica%20primera%20infancia%20Colombia%20(v.%2011%20nov%2006).pdf)

Sen, Amartya (1999) *Desarrollo y Libertad*. Editorial Planeta, Argentina.  
[https://r.search.yahoo.com/\\_ylt=AwrJ7JID7X9fA9QAfjRU04lQ;\\_ylu=Y29sbwNiZjEEcG9zAzEEdnRpZAMEc2VjA3Ny/RV=2/RE=1602248068/RO=10/RU=http%3a%2f%2fcv.uoc.edu%2fUOC%2fa%2fmoduls%2f90%2f90\\_428%2fweb%2fnwin%2fm1%2flecturaso%2famartya.doc/RK=2/RS=1O1tz21lzWxkiQl9.klU9t8QCIE-](https://r.search.yahoo.com/_ylt=AwrJ7JID7X9fA9QAfjRU04lQ;_ylu=Y29sbwNiZjEEcG9zAzEEdnRpZAMEc2VjA3Ny/RV=2/RE=1602248068/RO=10/RU=http%3a%2f%2fcv.uoc.edu%2fUOC%2fa%2fmoduls%2f90%2f90_428%2fweb%2fnwin%2fm1%2flecturaso%2famartya.doc/RK=2/RS=1O1tz21lzWxkiQl9.klU9t8QCIE-)

Secretaría distrital de planeación (s.f.) *Programación y seguimiento a la inversión*.

[http://www.sdp.gov.co/gestion-a-la-inversion/programacion-y-seguimiento-a-la-inversion/seguimiento?field\\_inversion\\_segui\\_class\\_tid=937&field\\_inversion\\_segui\\_periodo\\_tid=938&field\\_inversion\\_segui\\_vigencia\\_value%5Bvalue%5D%5Byear%5D=2016](http://www.sdp.gov.co/gestion-a-la-inversion/programacion-y-seguimiento-a-la-inversion/seguimiento?field_inversion_segui_class_tid=937&field_inversion_segui_periodo_tid=938&field_inversion_segui_vigencia_value%5Bvalue%5D%5Byear%5D=2016)

Subsecretaría de planeación a la inversión (2017) *Avance físico del plan de desarrollo Bogotá mejor para todos 2016-2020*.

[http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/01\\_avancefisico\\_20181231.pdf](http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/01_avancefisico_20181231.pdf)

Subsecretaría de planeación a la inversión (2018) *Avance físico del plan de desarrollo Bogotá mejor para todos 2016-2020*

[http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/01\\_avancefisico\\_20171231.pdf](http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/01_avancefisico_20171231.pdf)

Subsecretaría de planeación a la inversión (2019) *Avance físico del plan de desarrollo Bogotá mejor para todos 2016-2020*.

[http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/01\\_avancefisico\\_20181231.pdf](http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/01_avancefisico_20181231.pdf)

Santos, J. M. (25 de junio de 2018) Palabras del presidente Juan Manuel Santos en el Legado de primera infancia. *Presidencia de la república*.

<http://es.presidencia.gov.co/discursos/190625-Palabras-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-en-el-Legado-de-Primera-Infancia>

Semana. (29 de septiembre de 2019) Estos son los retos en primera infancia de este gobierno. <https://www.semana.com/educacion/articulo/retos-en-primera-infancia-en-colombia/615238>

UNESCO (2015). *Replantear la educación ¿Hacia un bien común mundial?*  
UNESCO.

[https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/671277/JOSPOE\\_4\\_15.pdf?sequence=1](https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/671277/JOSPOE_4_15.pdf?sequence=1)